

Crisis gecommuniceerd



Crisis gecommuniceerd

Verslag van het congres bij gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het Nationaal Coördinatiecentrum op 28 november 2002

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Nationaal Coördinatiecentrum
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

www.minbzk.nl

Telefoon: (070) 426 60 38

E-mail: servicevoorlichting@minbzk.nl

Redactie

Geert Wismans

Fotografie

Eric Planquart

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Voorlichting en Communicatie

Vormgeving

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Druk

Drukkerij de Bink, Leiden

Den Haag, februari 2003

20386

Inhoud

	Voorwoord	5
	Rob Duiven, hoofd Nationaal Coördinatiecentrum	
1	Crisisbeheersing beter op de kaart	7
	Johan Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	
2	Crisiscommunicatie: het verdienen van publiek vertrouwen	13
	Prof. dr. Uri Rosenthal, hoogleraar bestuurskunde Universiteit Leiden Voorzitter COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement	
3	Crisis en de emotiecultuur. 'We maken een ramp niet kleiner, maar groter'	23
	Prof. dr. Henri Beunders, hoogleraar Geschiedenis, maatschappij, media en cultuur, Erasmus Universiteit Rotterdam	
4	Crisiscommunicatie in de praktijk tijdens en na '9-11'	39
	Twan Huys, NOVA-correspondent in New York	
5	Forumdiscussie 'Crisiscommunicatie in de praktijk'	45
	Bernadette van der Goes en Luc van Koppen, redacteurs directie Voorlichting en Communicatie, ministerie van BZK	



Voorwoord

Crisiscommunicatie was het hoofdthema van een congres dat op donderdag 28 november 2002 werd georganiseerd door het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) en de directie Voorlichting en Communicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het congres vond plaats tegen de achtergrond van het 25-jarig jubileum van het NCC. In november 1977 riep de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken een 'overlegstructuur inzake de handhaving van de openbare orde in landelijk verband' in het leven onder de naam Landelijk Coördinatiecentrum (LCC).

Nu, 25 jaar later coördineert het NCC het overheidsoptreden en de informatievoorziening bij crises, rampen en bijzondere gebeurtenissen in Nederland.

Tijdens het congres is ingegaan op de wijze waarop de rijksoverheid in de komende periode vorm en inhoud zal geven aan het crisisbeheersingsbeleid. Verder hebben verschillende sprekers vanuit het openbaar bestuur, de wetenschap en de media actuele ontwikkelingen met betrekking tot crisisbeheersing en crisiscommunicatie over het voetlicht gebracht en bediscussieerd.

Ik ben ervan overtuigd dat crisisbeheersing en crisiscommunicatie ook in de komende tijd hoog op de publieke en politieke agenda zullen blijven staan. BZK zal als coördinerend ministerie een beleidsintensivering ten aanzien van beide thema's (verder) vormgeven in samenwerking met alle betrokken bestuurlijke en operationele instanties én vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven in Nederland. Mede met het oog daarop zijn de lezingen van het congres en een verslag van de forumdiscussie in dit boekje gebundeld.

De inhoud is onverminderd actueel en zal een bijdrage leveren aan de beleidsontwikkeling met betrekking tot crisisbeheersing en crisiscommunicatie. Met genoegen bied ik u hierbij een exemplaar van het congresboekje aan. Ik wens u veel leesplezier.

Rob Duiven
Hoofd van het Nationaal Coördinatiecentrum



Op 30 oktober 1938 werd de Oostkust van de Verenigde Staten aangevallen door Marsmannetjes. Tenminste, daarover ging het radiohoorspel 'The war of the worlds' van Orson Welles dat die dag werd uitgezonden. Een hoorspel dat zo echt leek dat duizenden mensen in paniek raakten, hun spullen inpakten, hun geliefden meenamen en op de vlucht sloegen. Wegen raakten verstopt, ziekenhuizen liepen vol, alarmlijnen raakten overbelast. Het hoorspel duurde een uur, het duurde dagen voor de rust was weergekeerd en er is nog jaren over gepraat. Over de gevolgen van massahysterie, over de trage reactie van de overheid, over de grote invloed van de media. Over de ramp die geen ramp was.

Maar een crisis was het wel. Want, zoals u weet: iedere ramp is een crisis, maar niet iedere crisis is een ramp. Daarom is crisisbeheersing méér dan rampenbestrijding. 'Crisis' is een koepelbegrip voor een veelheid aan situaties die beheerst, gestuurd, afgewend, beperkt, opgelost en gecommuniceerd moeten worden.

Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij de overheid. Veiligheid en het bieden van bescherming zijn kerntaken van de overheid. Daar komt bij dat kritische burgers steeds hogere eisen stellen aan de kwaliteit van overheidsoptreden. Een crisis is het moment bij uitstek waarop burgers hoge verwachtingen hebben van 'hun' overheid; de overheid moet voorbereid zijn, moet adequaat handelen, en moet de burgers over dat handelen informeren. Crisisbeheersing gaat ook over het managen van het publieke vertrouwen.

De basisstructuur voor het overheidsoptreden bij crises ligt vast in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Het jarige NCC speelt een belangrijke rol als hét coördinatiecentrum voor interdepartementale crisisbesluitvorming en informatie-uitwisseling. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de coördinerend bewindspersoon voor crisisbeheersing. Dat is een verantwoordelijkheid die ik - dat kan ik u verzekeren - serieus neem. Niet voor niks heb ik in september voor het - toen net aangetreden - kabinet een eerste briefing over crisisbeheersing georganiseerd bij het NCC. Omdat iedere bewindspersoon een crisis op zijn of haar eigen beleidsterrein het hoofd moet kunnen bieden, omdat het belangrijk is om te weten wie wat moet doen, hoe de procedures in elkaar zitten, hoe de lijntjes lopen.

Maar niet alleen de rijksoverheid moet voorbereid zijn. Daarom wordt de Handleiding Rampenbestrijding omgewerkt tot een Handboek Rampen- en Crisisbeheersing voor lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Vanaf 2003 zal hierover structureel overleg plaatsvinden met onder meer de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. Ook voor burgemeesters, CdK's en dijkgraven moet oefenen een vast onderdeel worden van hun werkzaamheden. Niet voor niks is crisisbeheersing een onderdeel van het opleidingsprogramma voor burgemeesters. Burgemeesters zijn zeker in crisistijd meer burgervader dan voorzitter van de gemeenteraad. Niemand zit te wachten op een burgemeester die via de brievenbus 'geen paniek, geen paniek' roept en verder de boel de boel laat.

Bij crisisbeheersing staat de bescherming van vitale belangen voorop. Om deze vitale belangen beter te beschermen is een omvangrijk project gestart om een pakket van maatregelen te ontwikkelen. Aan dit project, dat wordt geleid door het NCC, doen alle ministeries mee én veel sectoren uit het bedrijfsleven. Het eerste deel van het project is een inventarisatie door TNO van alle vitale producten en diensten in Nederland en hun onderlinge afhankelijkheid. Het gaat om de sectoren energie, telecommunicatie, ICT, drinkwater, voedsel, gezondheid, financiën, waterbeheer, rechtsorde, openbare orde en veiligheid, openbaar bestuur en transport. Deze inventarisatie is de basis voor een aantal vervolgstappen, zoals analyses die de kwetsbaarheden in kaart moeten brengen. Het project wordt in 2004 afgerond.

Overigens wil ik wel graag op voorhand twee mogelijke misverstanden uit de wereld helpen. Ten eerste is het natuurlijk niet zo dat er helemaal nog niets aan maatregelen genomen is en dat wij vanaf 'nul' zouden moeten beginnen. Integendeel; het project zal voortborduren op eerdere lessen die getrokken zijn. Ten tweede: wij willen ook niet wachten tot 2004 om concrete resultaten te zien. Waar mogelijk zullen de overheid en het bedrijfsleven al tijdens de projectfase noodzakelijke maatregelen implementeren.

Ik wil niet verhullen dat de bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland een complexe aangelegenheid is. Zo wijzen de eerste resultaten van de inventarisatie al uit dat er een veel grotere onderlinge afhankelijkheid en verwevenheid van vitale producten en diensten bestaat dan we bij de voorbereiding op het millennium dachten. Dat betekent onder meer dat we niet meer kunnen volstaan met een sectorgewijze aanpak: een ketenaanpak met een eenduidige aansturing is noodzakelijk. Dat daarbij nog veel dilemma's zijn op te lossen, zal geen bevreemding wekken. Er is sprake van verschillende belangen tussen

overheid en bedrijfsleven, zelfs tussen overheden onderling en tussen bedrijfssectoren. Voor alle betrokkenen moet echter het uitgangspunt zijn dat de Nederlandse burger recht heeft op een krachtige infrastructuur die ook onder moeilijke omstandigheden kan doorfunctioneren op een acceptabel niveau. Gezamenlijk moeten wij dan ook streven naar een vitale infrastructuur in Nederland waarbij we uitgaan van het beste, maar voortdurend zijn voorbereid op het ergste.

Samenwerken, informatie uitwisselen en borgen, eenduidige procedures, dat zijn cruciale aspecten van crisisbeheersing. Maar, en dat is de rode draad, het refrein van mijn verhaal: een succesvolle crisisbeheersing vraagt, schreeuwt om een krachtige sturing en regie. Bij één instantie, bij één persoon: de minister van BZK. Ik zei al dat ik mijn rol als coördinerend bewindspersoon voor crisisbeheersing serieus neemt, maar een meer heldere verankering hiervan is naar mijn mening op zijn plaats. Het gaat er niet om, ik wil dat benadrukken, dat BZK zo graag dingen naar zich toe trekt. Wat speelt is echter de noodzaak tot centrale sturing, tot overzicht, tot cohesie, tot gemeenschappelijke inzichten en gedeelde doelstellingen, tot vanzelfsprekende en geoliede samenwerking. Er mogen geen onderdelen los zitten in een machine die moet lopen als het er op aan komt.

Op dit moment is er sprake van versnippering en is de aandacht voor crisisbeheersing te sterk incidentgericht. Daardoor is niet altijd even scherp wat de hiaten zijn. Die hiaten kunnen ook de wisselwerking tussen de diverse deelterreinen betreffen. Te vaak worden 'lessons learned' verdrongen door de waan van de dag, is er sprake van planfixatie of de focus te zeer gericht op het 'repareren' van de laatste crisis.

Daarom wordt er op dit moment onder mijn regie, gewerkt aan een Beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007, waarin alle aspecten in één beleidsdossier worden samengebracht. Dit plan zal het komende jaar worden opgesteld in samenwerking met alle bestuurlijke en operationele instanties én vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven die betrokken zijn bij crisisbeheersing of de voorbereiding daarop. Een dergelijke bundeling van kennis en kunde geeft ons de gelegenheid om in de pas te blijven met de ontwikkelingen en gezamenlijk te werken aan een betere voorbereiding en een hogere kwaliteit.

Door de regie over dat beleidsdossier, meer dan voorheen, bij één bewindspersoon, de minister van BZK, te leggen, wordt ook diens positie als 'aanspreekbaar in geval van stront aan de knikker' versterkt. Niet alleen voor een betere voorbereiding en

een hogere kwaliteit van de crisisbeheersing, maar zeker ook voor een betere communicatie.

Dames en heren; niet alleen bestuurders willen bij een crisis weten waar ze moeten zijn; ook burgers en de media willen een duidelijk aanspreekpunt: iemand die vragen beantwoordt en ter verantwoording kan worden geroepen. Een crisis gaat immers over mensen in nood en die mensen zijn mondige burgers die recht hebben op informatie.

Daarom is het Nationaal Voorlichtingscentrum een vaste partner van het NCC: daar kunnen pers en publiek terecht met hun vragen en daar krijgen ze allemaal dezelfde antwoorden.

Het NVC heeft natuurlijk niet alleen een passieve, maar ook een actieve rol. Bij een crisis hoort een mediastrategie. Hoe dat moet werken, welke mensen en middelen moeten worden ingezet, wordt nu uitgewerkt. U hoort daar binnenkort meer over.

Sinds het hoorspel van Orson Welles is de macht van de media eerder toegenomen dan afgenomen. We hebben nu niet alleen te maken met kranten en radio, maar vooral ook met televisie en het Internet. Behalve natuurlijk de direct betrokkenen, horen de meeste mensen via de media dat er iets aan de hand is. Overheid en media worden allebei geconfronteerd met dilemma's als het gaat om crisiscommunicatie. Voor de overheid geldt dat departementale of dienstbelangen geen rol mogen spelen bij het wel/niet geven van informatie. Er zijn genoeg voorbeelden die laten zien dat dergelijk ambivalent gedrag niet alleen de beheersing van de crisis bedreigt, maar garant staat voor een slopende - bestuurlijke - crisis daarna.

Voor de media geldt: geen paniek zaaien door het verspreiden van ongecontroleerde geruchten, alleen maar voor de kijkcijfers, om de groeiende concurrentie de baas te kunnen. Geruchten dwingen bestuurders weer tot tegenacties in de media, terwijl ze hun tijd beter kunnen gebruiken. Crisiscommunicatie is dan ook een wezenlijk aspect van crisismanagement en helaas zijn veel bestuurders daar niet op voorbereid. U zult daar vandaag nog over spreken.

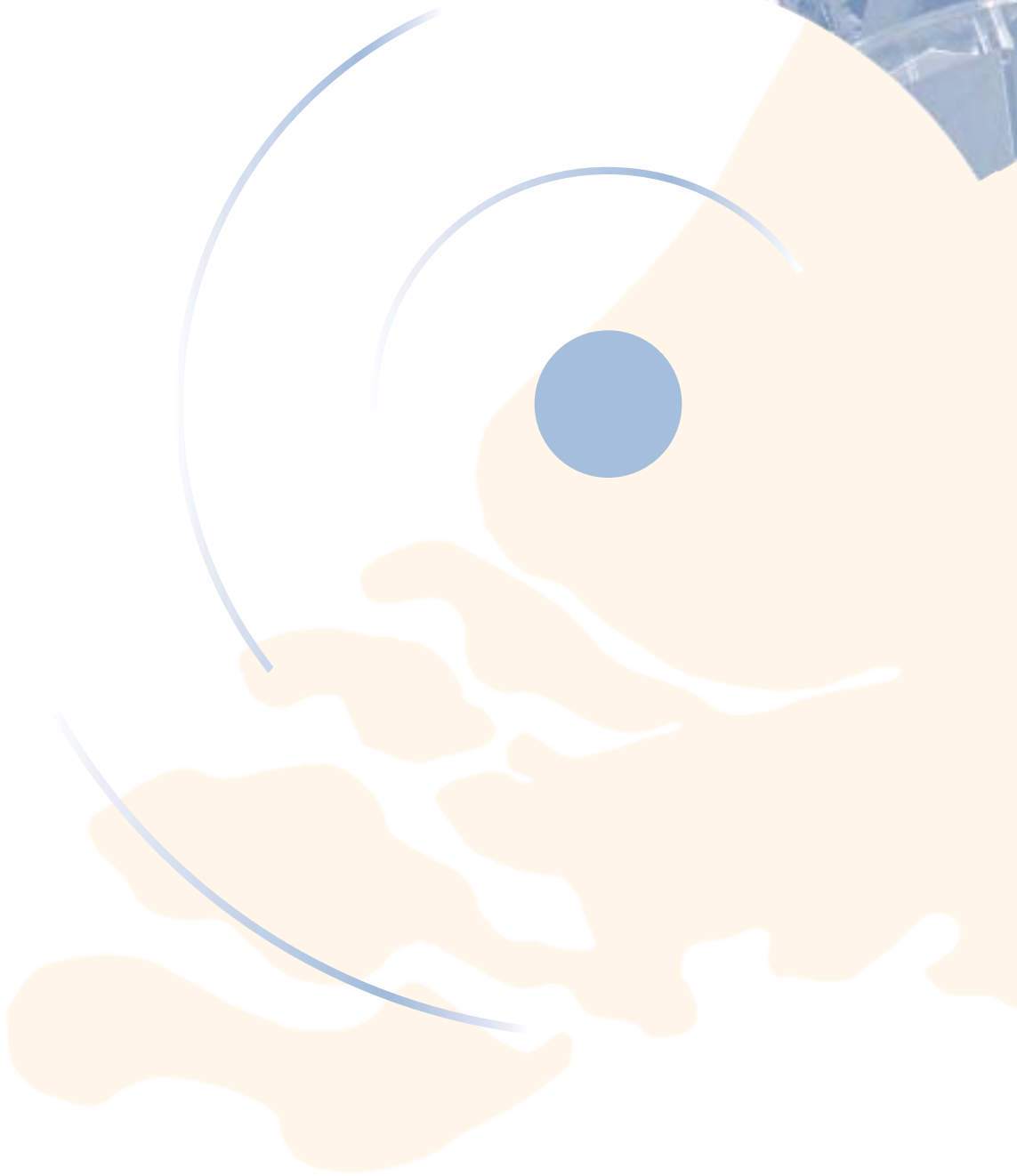
Televisie en Internet hebben de wereld steeds kleiner gemaakt: zij brengen niet alleen kennis, maar ook gevaar in onze huiskamers: crises worden geïmporteerd. Zie de wereldwijde impact van '11 september', kijk maar naar de vondst van een antraxbrief in Duitsland die hier paniek veroorzaakt. Het bewustzijn met betrekking tot de eigen kwetsbaarheid is immens groter geworden.

Het is duidelijk dat crisisbeheersing landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal, beter op de kaart moet. De actualiteit, én onze verantwoordelijkheid voor veiligheid, dringt ons dat op. Om dat goed te doen, moeten we met elkaar in gesprek blijven. Eén hulpmiddel daarvoor ziet vandaag het licht: de Nieuwsbrief crisisbeheersing die u na dit congres allemaal meekrijgt. Deze nieuwsbrief zal u informeren over actuele ontwikkelingen op het terrein van crisisbeheersing, maar wil daarnaast ook een agendafunctie vervullen en discussieplatform bieden.

Goede crisisbeheersing en goede crisiscommunicatie is dus een zaak van urgentie voor ons allemaal. We moeten alert zijn of, zoals de Amerikanen zeggen: 'Be prepared'.

Johan Remkes

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



2 Crisiscommunicatie:

het verdienen van publiek vertrouwen

1 Nieuwe crises

Vijftwintig jaar geleden werd het Nationaal Coördinatiecentrum opgericht. We hadden net de gijzelingen van De Punt en Bovensmilde achter de rug. Binnen vier maanden zou het Provinciehuis van Drenthe het toneel van een kortstondige gijzeling zijn.

Het waren de tijden van de overzichtelijke crises: afgebakend naar plaats en tijd, met een duidelijk begin en einde. Op een bepaald moment beëindigden de autoriteiten de crisis en brachten ze de samenleving weer 'back to normal'. In die tijd waren crises uitzonderlijke gebeurtenissen in een redelijk stabiele, ordelijke samenleving. Voor de gewone orde van de dag waren crises perifere verschijnselen. Ze werden zo klein mogelijk gehouden en liefst zo geruisloos mogelijk afgehandeld.

Sindsdien hebben we te kampen gekregen met veel ingewikkelder crises. We benoemen ze nog wel alsof we ze helder kunnen afbakenen: de Bijlmerramp en de Herculesramp, Srebrenica, Enschede, Volendam, 11 september. Maar het vaste etiket voor zulke crises laat inmiddels wel steeds langer op zich wachten. Dat is ook te begrijpen. Want in feite gaat het om een springerige keten van gebeurtenissen waarbij oorzaken, kenmerken en gevolgen in elkaar overlopen. Zulke crises nemen na verloop van tijd ook steeds andere gedaanten aan. De Bijlmerramp begon als een dramatisch vliegtuigongeval, verkeerde na enkele dagen in een conflict over de legalisering van illegalen, ontwikkelde zich in de loop der tijd tot een gezondheidscrisis en vond haar voorlopige einde in een partijpolitieke confrontatie over een enqueterapport.

De aanzegging, de kenmerken en de crisis na de crisis zijn grilliger dan ooit. Daarbij komt dat zich steeds vaker crises voordoen in sectoren die voorheen vrij van verstoringen waren. Wij hebben er al aan kunnen wennen: in de agrarische sector (varkenspest, MKZ, MPA-hormoon), in de volksgezondheid (legionella), in de sport (doping en fraude), helaas ook in het onderwijs (scholen). Ook andere maatschappelijke sectoren zullen steeds kwetsbaarder blijken te zijn. Dat is logisch, al is het maar omdat de verwevenheid tussen al deze domeinen toeneemt.

Sommige technologieën snijden bovendien dwars door het maatschappelijke bestel heen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de geavanceerde logistiek en de informatie- en communicatietechnologie.

Hoe nauwer gekoppeld en hoe meer 'just-in-time' management, des te sterker de crisisgevoeligheid van de systemen. De kleine verstoring heeft grote gevolgen. Wie met de trein reist weet dat; wie in de file staat trouwens ook. Uitwijkmogelijkheden, 'back-up facilities', en reservecapaciteit kunnen helpen, maar als ze ingebouwd zijn en om nog meer coördinatie vragen, vergroten ze de complexiteit, en dus de kwetsbaarheid.

Sinds 11 september 2001 zeggen crisisonderzoekers dat de echte crisis moet voldoen aan het adjectief 'onvoorstelbaar'. Dat gaat verder dan dat er verrassing in het spel is. Want in dat geval kan men nog John F. Kennedy nazeggen: 'How could I have been so stupid?' Maar als de crisis echt onvoorstelbaar is, valt enkel nog alles op alles te zetten om te voorkomen dat wat nu gebeurd is, zich herhaalt - met het vanzelfsprekende risico dat de volgende crisis ons weer met stomheid slaat. De schokgolf van 11 september 2001 heeft de crisis-gevoeligheid opgestuwd. Er blijken mensen van de kwade wil te zijn die het maatschappelijk bestel en de technologische systemen als doelwit kunnen kiezen: catastrofaal terrorisme. Crises zijn dan niet meer het gevolg van het technische mankement, de menselijke vergissing of een confrontatie op straat of rond de stadions. Om daden van de kwade wil te kunnen bestrijden moeten wij ons verplaatsen in de rationele denkwereld van mensen die bereid zijn voor het bereiken van hun heilige doel grote aantallen onschuldige slachtoffers te maken.

2 Crisis-trends

Het is bij crises verleidelijk de lijn van Henry Kissinger te volgen. Toen een van zijn assistenten hem de jongste crisis in Nicaragua kwam aanzeggen, pakte Kissinger zijn agenda: 'This can't be a crisis. My schedule is full this week.'

De werkelijkheid is anders. De context waarin crises zich tegenwoordig voltrekken, is offensief, agressief ook. Het forum van de technici, rekenkundigen, ambtenaren en regenten is verruild voor de arena, waar zich politici, juristen, journalisten, gedupeerden, quasi-gedupeerden en hun zaakwaarnemers verdringen.

Crises zijn gepolitiseerd. Ze raken het zenuwstelsel van de overheid. De burger verwacht bescherming van de overheid, krijgt die niet en wil dus weten waarom dat niet gebeurt.

Een crisis is pas een echte crisis als die uitmondt in een parlementaire of raadsenquête. De tijden zijn veranderd.

In 1953 betreunde ons land 1835 doden. Een communistisch voorstel voor een parlementaire enquête werd alom weggehoond.

Crises mobiliseren. Wie nadelige gevolgen van crises ondervindt of denkt te ondervinden, laat zich gelden.

Crises zijn niet meer gesloten en besloten te houden.

In tegenstelling tot de passiviteit en pacificatie van vroeger, mobiliseren crises nu collectieve boosheid.

Crises zijn onderwerp van juridisch activisme.

Letseladvocaten winnen ook in ons land terrein. En het openbaar ministerie manifesteert zich in steeds sterkere mate. Na decennia van afwezigheid bij ernstige calamiteiten en crises lijkt nu de tijd aangebroken van strafrechtelijk activisme.

Crises zijn gemediatiseerd. 'Crisis is nieuws, nieuws is crisis', zeggen journalisten. Echte crises zijn groot nieuws. CNN komt met 'breaking news' en schrijft de crises en rampen in grote rode letters. Het heeft ook 'Crisis in the Netherlands' klaar liggen. Als de media een situatie als crisis typeren, is het een crisis. Wij kennen de crisis die bij de gratie van de media begint en eindigt: de demonstratie die alleen doorgang vindt als de media bereid zijn te komen; de gijzelingsactie die beëindigd wordt zodra de wereldpers er aandacht aan heeft besteed.

Crises zijn evocatief. Ze wekken emoties op. De hoogontwikkelde samenleving heeft een emotioneel vacuüm getrokken. Onveiligheidsgevoelens en crises vullen het vacuüm. Wij zien de beelden van de ramp en vragen ons af of het ook ons kan gebeuren, en - volgens sommige psychiaters - waarom dat niet gebeurd is. De crisis ver weg zit ons met beeld en geluid op de huid. De crisis dichtbij huis jaagt ons schrik en plaatsvervangende schaamte aan. Want het had ook ons kunnen gebeuren.

Crisis-samenleving

Crisis zijn langzamerhand van de periferie opgerukt naar het hart van onze samenleving. Elke samenleving krijgt het stempel opgedrukt van haar meest typerende eigenschap of verschijningsvorm. De tijden van de rustige labels lijken voorbij: de zuilenmaatschappij, de organisatiesamenleving, de netwerkmaatschappij. Niet voor niets zijn nu onrustiger combinaties in omloop: de staccatomaatschappij, de emotiesamenleving, de risicomaatschappij – en recentelijk de crisis-samenleving. En het lijkt erop dat wij daarbij op onze wenken bediend worden met crises die zich in een steeds absurder context afspelen:

- Frankrijk: twee verwoestende orkanen in de overzeese gebiedsdelen tijdens de millennium-overgang.
- Verenigde Staten: het neerstorten van een vliegtuig in de New Yorkse wijk Queens enkele weken na 11 september 2001.
- Rusland: een gijzelingsactie in een theater in Moskou waarbij het geruime tijd duurt alvorens de toeschouwers begrijpen dat de gijzeling niet in het script staat.
- Nederland: een reeks kogelbrieven gericht aan politici, sport prominenten en journalisten die – zoals het zich nu laat aanzien – afkomstig zijn van een enkele persoon. We zijn kennelijk het moment van imitatie-gedrag, van copy-cat crises, voorbij. De enkeling kan door zelf-imitatie de samenleving op stelten zetten.

3 Communicatieve crisisbeheersing

Meer dan ooit zijn crises te typeren als situaties van extreme collectieve stress. Kleine gebeurtenissen, grote gevolgen. De vier trends – politisering, mobilisering, juridisch activisme, mediatisering – jagen het aan. Het heeft geen zin die trends te ontkennen. Dat staat gelijk met ontkenning van het nieuws over naderend onheil. De ontkenning houdt het onheil niet weg.

Kanaliseren van collectieve stress

Crisisbeheersing betekent tegenwoordig eerst en vooral het kanaliseren van collectieve stress. Kijken we bijvoorbeeld naar de burgemeester in crisistijd, dan valt op dat hij steeds meer wordt aangesproken op zijn rol als eerste burger. Niet alleen bij de typische psycho-crisis, maar ook bij de gijzeling, het ernstige accident of onlusten moet hij de collectieve stress in banen leiden.

Onder deze omstandigheden loopt elke burgemeester de kans en, dus ook, het risico van de ene op de andere dag toe te treden tot het gilde van de Bekende Nederlanders. Ineens staat hij voor de camera's van internationale en nationale

televisiestations. Hij denkt te moeten antwoorden in zijn beste Engels of Duits. Hij zet alles opzij voor die halve minuut CNN. Bekend van de landelijke radio en televisie, maar op afstand van de eigen gemeenschap die hem juist zo hard nodig heeft.

Adviezen

- Spreek Nederlands, laat het vertalen
- het levert ook nog denk-winst op.
- Geef juist ook de lokale en regionale media hun deel.
- Pas op voor bezweringsformules die haaks staan op wat de burgers zien, voelen, weten: 'er is geen gevaar voor de volksgezondheid', 'de hulpdiensten hebben uitstekend gewerkt', 'het was niet te voorzien'.

Gold, Silver, Bronze: kleurvermenging

De crisis wordt tegenwoordig opgevoerd in verschillende theaters. Wat daar aan de orde is, valt van tevoren niet te zeggen. Vroeger hadden we een heel helder basisconcept. Dat heette in de Britse krijgsvvoering 'Gold-Silver-Bronze': goud voor de echte kritieke beslissingen, zilver voor de tactiek en brons voor de uitvoering. Dit concept staat onder druk. Want alleen al door de nieuwe informatie- en communicatiemogelijkheden springen feiten, meningen, quasi-feiten en geruchten voortdurend heen en weer. Informatie die vroeger weken, dagen of tenminste uren op zich liet wachten, is nu binnen de seconde op vele plaatsen, hier en ver weg, bekend – zij het dat 'het' op al die verschillende plaatsen verschillend uitgelegd wordt. Als de autoriteiten de feiten nog via verschillende lagen laten lopen – de media doen dat in elk geval niet. De 'stand-upper' brengt het crisisnieuws van de plaats ongeval onmiddellijk de huiskamer binnen.

Het oude drie-lagen-concept staat onder druk. Het tempo neemt toe, de tempowisselingen ook. Strategische en operationele informatie zijn steeds moeilijker van elkaar te scheiden. De lokale autoriteiten en het operationele personeel willen en kunnen ook niet wachten totdat men bovenin besloten heeft. Ze hebben er vaak alle redenen toe. Omgekeerd, en riskant: de minister die vanuit de

Haagse bunker de operationele activiteiten in een ver Balkanland denkt te kunnen leiden. Of de strategie in het Provinciehuis die de burgemeester in de Raadszaal met het wonder van de nieuwe techniek, de mobiele telefoon, feliciteert met het behaalde resultaat.

De media zijn zich ten volle bewust van de vermenging van 'Gold, Silver en Bronze'. De hoge autoriteiten in dit land hebben inmiddels geleerd hoe ze hun gouden informatie moeten communiceren. Sinds de Bijlmerramp wordt vanuit de crisiscentra een strak media-management gevoerd- onder meer door persconferenties op vaste tijdstippen die bovendien het voordeel hebben dat zij ook de crisisbesluitvorming in een vast ritme brengen. Veel autoriteiten weten dankzij communicatietrainers, oefeningen en simulaties ook precies hoe zij zich voor de camera moeten gedragen. Beunders heeft terecht kritiek geïet op het verlies van authenticiteit in de communicatie over leed en onheil. Ook in simulaties spreken autoriteiten diep bewogen hun leedwezen uit met de nabestaanden. Zeker als de media op een beslissend moment nul op het rekest krijgen bij de crisiscentra en andere top-organen, zoeken ze hun heil op de plaats des onheils. Voor sommige media, zoals SBS6, is dat hoe dan ook 'the place to be': reality tv in het kwadraat. Ze interesseren zich amper voor wat de autoriteiten in officiële woorden melden. Bij brandweerlieden, politieagenten, ambulancepersoneel en klokkenluiders zijn ze aan het goede adres. Anders gezegd: de media zoeken steeds vaker het laagste punt op - het bronzen stemgeluid van de lieden met de laarzen in de modder.

Een bekende zegswijze uit het crisisonderzoek is: coördinatie is niet alleen de oplossing maar ook het probleem. Het probleem wordt ernstiger naarmate de informatie en communicatie sneller tussen maar ook binnen de vele crisistheaters heen en weer schieten. Niet voor niets maken op dit moment nieuwe concepten furore waarin de relaties tussen de niveaus van crisisbeheersing herijkt worden. Het COT heeft veel op met de succesvolle bevindingen van zogeheten 'High Reliability Organizations' en hun 'High Reliability Principles'. Daarin gaan strakke lijnen vanuit het crisiscentrum en gevoel voor de operationele uitvoering hand in hand. Het belangwekkende is dat de communicatieve crisisbeheersing zich nadrukkelijk uitstrekt tot de preventieve kant. Het werkt alleen als de cultuur van het systeem doortrokken is van premiëring, dus niet bestraffing van informatie en communicatie over incidenten, near-misses en wat in ambtelijke kringen 'de onwelkome boodschap' heet. 'Blame-free reporting' voorkomt crises, en dat niet alleen in de ziekenhuizen en het luchtverkeer.

Adviezen

- Laat de mobiele telefoon bij de ordonnans, secretaris of secretaresse.
- Accepteer dat de media juist ook op het laagste punt nieuws zoeken, dat de bevolking wil weten hoe het daar toegaat en dat uitvoerend personeel authentiek communiceert.
- Herijk de informatie- en communicatielijnen tussen Goud, Zilver en Brons. Besef dat de gouden informatie en beslissing vaak in brons gegoten is.

4 Verdienen van Publiek Vertrouwen

Geruime tijd heeft de overheid haar voordeel gedaan met crisiscommunicatie door middel van wat voorlichters blijken te noemen: Managing Public Confidence, kortweg MPC. Zij heeft dit succesvol weten toe te passen bij de millennium-wisseling, de EK 2000 en de invoering van de Euro. Maar het is de vraag of MPC zichzelf niet overleeft en achterloopt bij wat in de risico- of crisis-samenleving vereist is. Net als media-management is het managen van publiek vertrouwen op de keper beschouwd bevoogdend, paternalistisch, regentesk.

Managing Public Confidence is sterk gebaseerd op een ouderwetse notie van publieke communicatie in het algemeen, en op een achterhaalde notie van crisiscommunicatie in het bijzonder. Ze neigt naar 'closure', waar 'opening up' nodig is. Ze stelt de bevolking gerust, waar die zelf mondig genoeg is om de werkelijkheid onder ogen te zien. Ze suggereert dat ze de bevolking rugdekking geeft, hoewel die in kritieke omstandigheden vaak ontbreekt. En vooral: ze houdt bepaalde dreigingsbeelden buiten beeld, ook al worden die elders volop en in expliciete termen aan de orde gesteld. Lees de International Herald Tribune, The Economist en in het bijzonder de Financial Times van het afgelopen jaar. Doe dat vooral om een beter inzicht te krijgen in wat de Westerse wereld echt bedreigt – en wat niet.

Adviezen

- Wat wij in het licht van risico's en toekomstige crises van de overheid mogen verlangen, is dat zij probeert het publiek vertrouwen te winnen. Dat is iets anders dan Managing Public Confidence. Het is Earning Public Confidence, kortweg EPC. In goed nederlands: Verdienen van Publiek Vertrouwen, kortweg VPV.
- Risico- en crisiscommunicatie kan niet beperkt blijven tot mededelingen over de risiconormen die deskundigen voor interne en externe veiligheid uitrekenen. Het is illusoir te denken dat de menselijke psychologie wijkt voor statistische hoogstandjes.

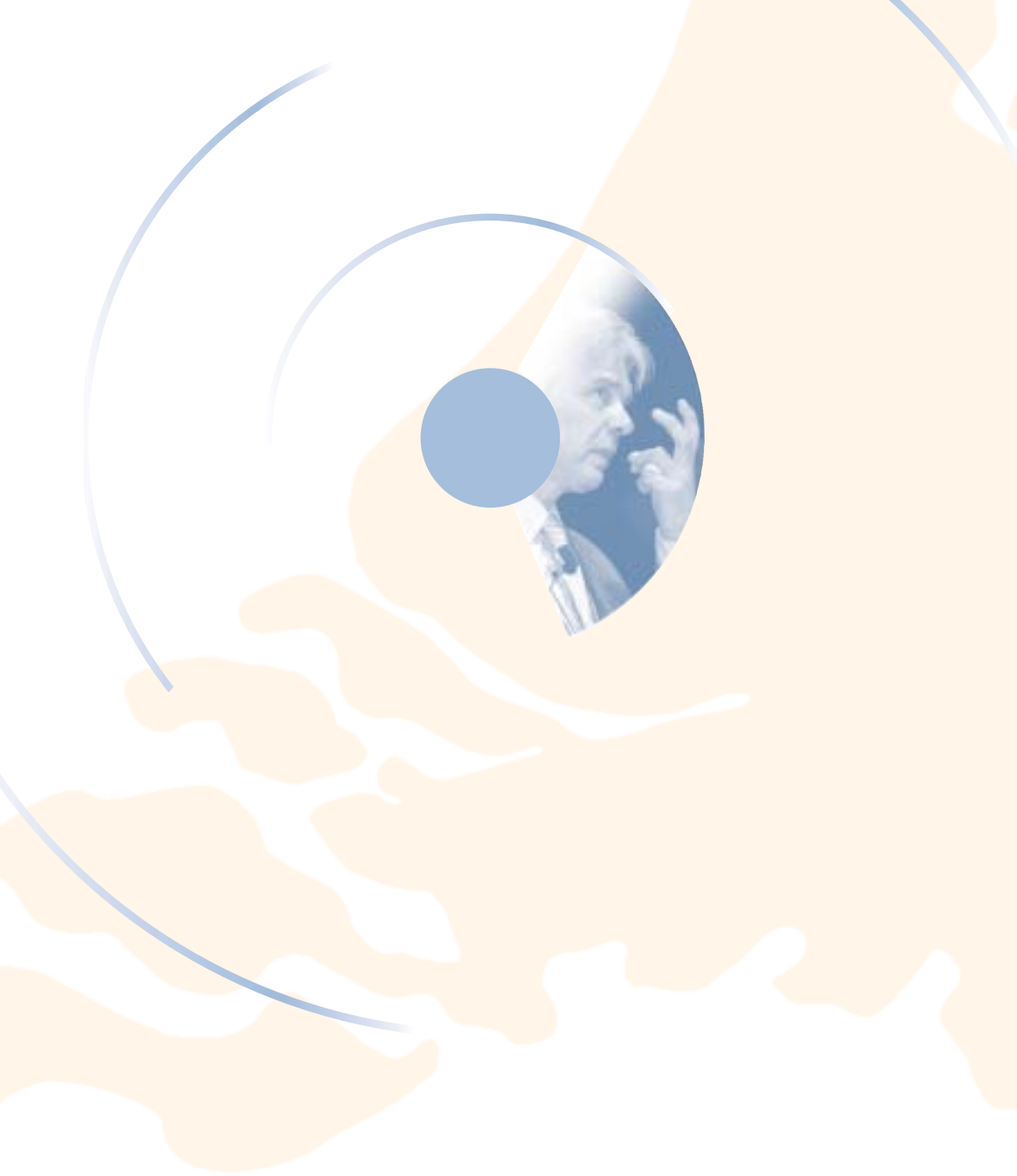
- Risico- en crisiscommunicatie dient de opvolging en samenhang tussen crises ernstig te nemen. Als zich binnen korte tijd twee calamiteiten van hetzelfde soort voltrekken, valt niet uit te leggen dat ze los van elkaar staan. Statistisch misschien wel, maar massapsychologisch een onmogelijke opgave. Daarbij komt dat er ook deskundigen zijn die er anders over denken. Het motto: ‘When the scientists disagree’.
- Risico- en crisiscommunicatie dient verschillende trajecten te volgen voor verschillende typen risico’s en crises. Er is geen enkele reden beducht te zijn voor publieke communicatie over ‘gevaarzettende objecten’. Zie de rustige kennisneming van de zogeheten risicokaarten op het internet. Daarbij moet ook verdisconteerd worden dat gevoelens van machteloosheid en collectieve stress vooral toeslaan bij risico’s die zich zelden materialiseren maar wel in één klap relatief groot onheil veroorzaken – de chloortrein. En dat die gevoelens lang najlen, juist ook als het onheil voor een belangrijk deel in angst voor toekomstig leed vervat is.
- Risico- en crisiscommunicatie dient veel nadrukkelijker open te staan voor wat de burger te melden heeft. Dat die informatie niet altijd past in de informatiecategorieën van de overheidsbureaucratie, wil allerminst zeggen dat ze daarmee irrelevant zou zijn. Urbane verhalen zijn vaak zeker zo belangrijk als de hoogst geklassificeerde gegevens van de veiligheidsdiensten.
- Risico- en crisiscommunicatie zal ook over dreigingen van de kant van mensen van de kwade wil – dus terroristische dreigingen - moeten gaan. De kwade wil hoort helaas ook bij onze samenleving. Dat is altijd zo geweest, maar ze heeft tegenwoordig veel meer destructiecapaciteit dan vroeger. Toereikende communicatie over dreigingen impliceert uiteraard ook in de relatie tussen overheid en bevolking het beginsel van ‘need to know’, niet ‘nice to know’. Maar dat ‘need to know’ is wel hard nodig. Want de eerste hindernis voor terroristen is de oplettende burger, de opmerkelijke vliegschoolhouder, de waakzame wetenschapper in het biologisch lab en de alerte bewaker van alwat ons dierbaar is.

- Risico- en crisiscommunicatie horen in hoge mate thuis bij de politieke en andere gezagsdragers. Frappant is dat de politieke gezagsdragers daarbij worden aangesproken op wat de kern van de politiek is: wilsvorming. Risico- en crisiscommunicatie raakt immers eerst en vooral het domein van de politieke wil. Wat willen wij? Tegen welke kosten? Met welke middelen willen wij ons tegen de kwade wil teweer stellen? Daarover hoort het te gaan. De oplettende burger, de behoedzame vliegtuigschoolhouder, de waakzame biologisch laborant en de alerte bewaker van ons erfgoed hebben er recht op dat te weten.

Prof. dr. Uri Rosenthal

Hoogleraar bestuurskunde Universiteit Leiden

Voorzitter COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement



'We maken een ramp niet kleiner, maar groter'

Bij het zien van de tv-beelden van de caféramp in Volendam op 1 januari vorig jaar, huilde bijna een kwart van de vrouwen boven de vijftig jaar. Jongere vrouwen huilden minder, mannen veel minder. Bij het zien van de tv-beelden van de tranen van Máxima in de Nieuwe Kerk op 2 februari dit jaar huilde een op de drie Nederlanders, vrouwen en mannen.

Nederland huilt wat af, bij emotionele hoogtepunten en vooral bij emotionele dieptepunten. In de 'global village' waarin wij leven, doet het er niet meer toe of de crisis - en volgens het NCC-jubileumboek *In tijden van crisis*, was Het Huwelijk uit organisatorisch oogpunt ook een crisis - in Nederland plaats vindt of in het verre buitenland, mits wij ons daarmee verbonden voelen.

Zoals met de Amerikanen na de 11e september vorig jaar.

Nederland was nog meer van slag dan andere landen. Gaf president Bush al na enige dagen het devies aan zijn landgenoten 'back to normal' te gaan om de terroristen niet ook nog de vreugde van een ingestorte economie te geven, in Nederland bleef de grootste terreuraanslag uit de geschiedenis als een schaduw over het dagelijks leven hangen. Bijna twee weken lang was het land in rouw. Bloemen werden gelegd, showprogramma's op televisie werden geschrapt, vlaggen werden halfstok gehangen, voetballers droegen een rouwband, de condoléanceregisters op internet stroomden vol. In het hele land werd niet een of twee, maar drie minuten stilte in acht genomen. Op prinsjesdag stopte de Gouden Koets met de koningin vijftien seconden voor de Amerikaanse ambassade.

De volgende dag wilde de Tweede Kamer uit piëteit niet echt debatteren over de nieuwe begroting. Bijna de helft van de ondervraagden geloofde in de eerste week na de aanslagen dat een Derde Wereldoorlog ophanden was.

In deze sfeer van paniek, angst en medeleven was er in Nederland volgens sommige commentatoren 'geen maat aan rouw en verdriet' meer. 'Wij Nederlanders moeten de Amerikanen naar de kroon steken in gewezen en geknars', aldus een tv-recensent, 'Nederland als kampioen emotie in de wereld'.

Een columnist sprak van een 'piëteitsvirus'. De directeur van Stichting Korrelatie zei: 'Bij ons bestaat de aanvechting een ramp niet kleiner maar groter te maken. Een cultureel fenomeen dat de laatste jaren steeds sterker wordt. Je ziet ook dat mensen sneller gekwetst raken door anderen die daar niet in meegaan'. Dat was zo. Commentatoren die op tv relativerende kanttekeningen plaatsten werden cynisch en gevoelloos genoemd, zoals historicus Maarten van Rossem, die hierover

zei: 'Men maakt zich boos op mij. Ik krijg haat-mailtjes. Je schijnt eerst je emotiebrevet te moeten halen voor je iets kritisch mag zeggen'. Zijn column in de Volkskrant is hij mede door zijn nu plotseling als cynisme ervaren nuchtere scepisis kwijtgeraakt.

De emoties die dit jaar loskwamen na de moord op Pim Fortuyn verbaasden en schokten velen. In welke remmingsloze emotiecultuur zijn wij aanbeland, zo was hun verbijsterde vraag? Van dit totale onbegrip voor de emoties over de moord op Fortuyn en vooral bij de Fortuyn-fans was minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat misschien wel de kampioen. Zij vroeg, bij het zien van de taferelen op de A4 bij de tocht van Fortuyn's overschot naar begraafplaats Westerveld, of de politie niet acuut moest optreden tegen de automobilisten op de andere wegheft die zo maar stopten om te salueren en te klappen, en daarmee files veroorzaakten. Fortuyn was de belichaming van de manisch-depressieve samenleving die we sinds de jaren negentig zijn geworden. Dat die manisch-depressieve samenleving een heisa-samenleving is en soms zelfs een gevaarlijke samenleving is, dat betwijfelt intussen niemand meer na de moord op Fortuyn, en na al die kogelbrieven van die ene gek. Een gek kan een hele samenleving lam leggen. Ook hier. Want, voor wie heeft opgelet, we zijn eerder dit jaar al aan een mini-Twin Towers ontsnapt toen een verwarde man met machinegeweer en een stelletje pistolen en ook een handgranaat de Rembrandtoren in Amsterdam binnenstapte en daar vele tientallen mensen gijzelde uit protest tegen Philips die volgens hem verantwoordelijk was voor de zwarte balken op zijn tv als er breedbeeld-programma's werden uitgezonden. Die actie werd door het Journaal lacherig afgedaan, maar wel nadat de man uiteindelijk zichzelf op de wc had doodgeschoten. De discussie over de doodstraf zou toen al zijn losgebrand als hij niet zichzelf maar al die tientallen gegijzelden had neergemaaid.

Wat is een ramp?

Waarom spreken we steeds sneller van crisis en ramp, ja, waarom voelen velen zich anno 2002 bijna permanent onveilig. Hoe is dat zo gegroeid in de naoorlogse periode? Daaruit vloeit de vraag voort of de overheid de emotionele aspecten van een crisis meer in haar beleid moet opnemen. Ofwel: moet er na de geslaagde fase van bestuurlijk crisismanagement, inclusief 'crowd control', niet ook meer aandacht geschonken worden aan 'emotion control'?

Immers, mede dankzij het NCC kan Klaas de Vries in het jubileumboek zeggen: 'Als het om een geplande operatie gaat, zoals de euroconversie, het EK of de millenniumwisseling, dan kun je stellen dat wij dat in Nederland zeer goed kunnen'. Ook de hulpverlening na onverhoopte crises zoals Volendam, Enschede

en de preventieve militaire tunnelacties wegens een bommelding na de 11e september waren zeer goed geleide exercities.

In het jubileumboekje prijst ook Docters van Leeuwen het NCC, al voegt hij daar wel aan toe: 'Maar ik ben wel geschrokken van het feit dat er nog altijd geen risicokaart van Nederland blijkt te bestaan'. Een pijnlijk voorbeeld daarvan was de vuurwerkram্প in Enschede. Als het gaat om de vraag naar het nut van 'emotion control', vraag ik me af of het mogelijk is een emotiekaart van 'mentaal Nederland' te maken, of op zijn minst een paar scenario's op te stellen voor de wijze waarop de overheid om moet gaan met de zo ongelijksoortige uitbarstingen van publieke emotie. Want oud-premier Kok mag veel goeds hebben gedaan voor Nederland, op het gebied van emotie-politiek kunnen we hem toch moeilijk vergelijken met iemand als oud-president Clinton die hier een meester in was, in het spelen van de therapeutische president. Twee van Koks uitspraken spreken in dit verband boekdelen, die in mijn ogen de woede die dit jaar aan de oppervlakte is gekomen kunnen helpen verklaren. Over de asielproblematiek en de multiculturele samenleving zei hij: 'Wie het weet mag het zeggen'. En in Leeuwarden bij de stille tocht na de dood van Meindert Tjoelker in 1997 zei hij: 'Ik sta hier met lege handen'. Bij zijn afscheid in Carré in november 2002 zei hij dan ook op de vraag of hij nog een rol gaat spelen bij de komende verkiezingen: 'Nee, ik voel me niet thuis in deze emotiecultuur'.

De opmerking 'Bij ons bestaat de aanvechting om een ramp niet kleiner maar groter te maken', roept de vraag op: wat is een ramp? Deze vraag werd vorig jaar gesteld na de caféram্প in Volendam. De Stichting Veteranenziekte had zich een jaar eerder al bozig afgevraagd waarom de ene catastrofe een nationale ramp is en de andere catastrofe slechts een lokaal drama wordt genoemd, zoals de legionella-uitbraak op de bloemententoonstelling in Bovenkarspel waaraan toch 29 mensen overleden.

De Wet Rampen en Zware Ongevallen noemt een gebeurtenis een ramp als de algemene veiligheid ernstig wordt verstoord en het leven of de gezondheid van veel mensen, of het milieu, of materiële belangen in gevaar zijn. Ten tweede is er bij een ramp sprake van gecoördineerde inzet van diensten en organisaties uit verschillende disciplines. In Bovenkarspel was daarvan geen sprake, dus was het slechts een tragedie.

De Telegraaf vroeg na Volendam aan de hoogleraar psychotraumatologie R.J. Kleber wat nu eigenlijk een ramp is, en hij zei: 'Een ramp is een schokkende gebeurtenis die je totaal overvalt. Het leidt tot ontwrichting, machteloosheid en doodsangst. En het treft meerdere mensen, een gemeenschap. Maar wat je een ramp noemt, tja, er is een groot schemergebied'.

De psycholoog drs. Huub Buijssen, die kenmerken van rampen op een rijtje heeft gezet, kwam desgevraagd tot 13 elementen die we volgens hem in wisselende combinatie terugvinden bij een ramp:

- 1 aantal doden en gewonden (1 of 1000);
- 2 omvang van de materiële schade;
- 3 plaats van het onheil (in China of om de hoek);
- 4 zijn er bekenden/beroemdheden bij (Volendam is in veel opzichten beroemd);
- 5 beschikbaarheid van ander nieuws (hoe minder ander nieuws, hoe eerder iets een ramp wordt genoemd, want rampen trekken meer lezers/kijkers/luisteraars);
- 6 mogelijkheid tot visualisering: 'No picture no show', geen beelden geen ramp;
- 7 natuurrampen worden makkelijker verwerkt dan een ramp door menselijk falen (als er een schuldige is, voelt de ramp erger);
- 8 de duur van de ramp is bepalend (gijzeling van drie weken en de lange onzekerheid maakt iets eerder tot een ramp dan een overval van vijf minuten);
- 9 de nasleep van de ramp (hoeveel mensen blijven de gevolgen voelen);
- 10 de omvang van de nasleep (is alles snel weer in orde en hoeveel mensen raakt het indirect);
- 11 de leeftijd van de slachtoffers (jonge mensen die verminkt worden voelt erger dan de bewoners van een verzorgingstehuis, belangrijk is het aantal gemiste levensjaren);
- 12 duidelijkheid over het waarom (hoe eerder de vraag hoe het kon gebeuren wordt beantwoord, hoe meer grip men heeft op de zaak, hoe sneller men het verwerkt, hoe minder het een ramp is);
- 13 de mate waarin de maatschappij dood en lijden accepteert, geldt (wij geloven in een maakbare samenleving en controleerbaarheid van geluk, dat bemoeilijkt de acceptatie van zo'n gebeurtenis; in Afrika zou een brand als in Volendam waarschijnlijk minder snel als een ramp worden ervaren).

Deze opsomming van de elementen van een ramp is nuttig. Vooral het laatste element, want dat sluit aan bij mijn stelling over de emotiecultuur waarin we nu leven. Ik voeg er daarom twee elementen aan toe:

- 14 de emotionele snaren die geraakt worden door een ramp: met name schuld en schaamte;
- 15 de hoeveelheid media: hoe meer zenders hoe meer kans op mediale besmetting met het virus ramp.

Media-aandacht: van weinig naar veel

De ontwikkeling van deze emotiecultuur is gemakkelijk aan te tonen aan de hand van de manier waarop kranten sinds 1945 rampen versloegen. De kop op de voorpagina van de NRC op 7 augustus 1945 luidde: 'De eerste atoombom op Japan'. De kop was niet groter of vetter dan een doorsnee openingskop van die dagen. De meeste bladen beseften wel onmiddellijk dat deze 'zeer sensationele uitvinding' revolutionaire gevolgen kon hebben, maar in de reacties op Hiroshima was van ontzetting of opwinding niet veel te merken. Men wist dat oorlog een verschrikking was. Al sinds de Eerste Wereldoorlog had men leren leven met het schrikbeeld van de apocalyps als gevolg van eventuele luchtbombardementen in een volgende oorlog. En het weggebombardeerde hart van Rotterdam lag nog vers in het geheugen. Trouw-hoofdredacteur Bruins Slot schreef dan ook: 'Misschien is de atoombom wel 'humaner', namelijk vlugger en pijnlozer dan een regen van fosfor'. Hoe na 1945 de zakelijke reacties op rampen in emotionele reacties zijn veranderd, en hoe steeds meer de rol van de overheid en de media in de verslagen werden betrokken, heeft Tessa van Beek aangetoond in haar studie *Rampzalig Verleden* naar de reacties van De Telegraaf en NRC Handelsblad op de Watersnoodramp in 1953, de treinramp in Harmelen in 1962, de brand in Hotel Polen in 1977 en de brand in café Het Hemeltje in de oudejaarsnacht van 2000 op 2001. Aan haar studie ontleen ik de volgende gegevens.

In 1953 was Nederland, en zeker Zeeland, nog een zwaar christelijk land. Men geloofde dat rampen een mene tekel van God waren. Een ramp betekende dat de mens iets fout gedaan had, de toorn van God over zich had afgeroepen en daarom gestraft werd. Behalve bidden en een godvruchtig leven leiden, was er niet zoveel dat de mens kon doen om een ramp te voorkomen.

In de pers was in februari 1953 van kritiek op de overheid, die de rapporten over de zwakte van de dijken in de la had laten liggen, dan ook nauwelijks of geen sprake. Minister Algera van Verkeer en Waterstaat kwam in het kamerdebat over de Ramp, die 1835 mensenlevens had gekost, dan ook weg met deze korte verklaring over de

ramp: 'Wie kan keren de hand des heren?'

Kritiek van CPN-er Gortzak werd direct als communistische demagogie ter zijde geschoven. Dominee Zandt van de Staatkundig Gereformeerde Partij kreeg nog meer gehoor met zijn religieuze kritiek op de overheid. De overheid had het volk moeten opwekken om de paden der zonde te verlaten en terug te keren tot God. Hij vond dit een grote nalatigheid en een ernstig plichtsverzuim.

De kranten benadrukten dat nationale eenheid nodig was en dat kritiek achterwege moest blijven omdat de overheid nu hard nodig was.

Hoe weinig de slachtoffers centraal stonden bewees premier Drees wel toen hij in zijn rede in het parlement slechts kort zijn medeleven uitsprak met de slachtoffers, en ook in zijn radiorede (tv speelde geen rol want er waren nog slechts enkele honderden toestellen). Zijn partijgenoot Burger verklaarde in het kamerdebat 'niet meer te lang te willen stilstaan bij het leed van de slachtoffers'. Er werd ook geen Dag van Nationale Rouw afgekondigd, maar een Algemene Gedenkdag.

De Telegraaf schreef wel in emotionele bewoordingen over de watersnoodramp, als 'een monster dat uit de ketenen was geslagen', en beschreef ook wel het noodlot van ouders die hun baby's voor hun ogen hadden zien verdrinken. Maar de nadruk lag op de verwoestingen en het herstel.

De NRC schreef puur zakelijk: 'Maar bij het leed, dat deze ramp verwekte, mogen wij niet blijven stilstaan. Met volle kracht zal het herstel moeten worden aangevat'. Op de vraag of de ramp voorkomen had kunnen worden, schreef de krant dat het een aanvaardbaar risico was omdat men nou eenmaal niet alle risico's in het leven kon uitsluiten.

Het devies van regering, parlement en media was, kortom: 'Niet praten, doen!' en later: 'Beurzen open, dijken dicht!'

Dat er zo weinig aandacht was voor het leed der slachtoffers, had alles te maken met de overtuiging dat de overheid hier weinig mee te maken had. Daarbij, Nederland was nog volop verzuimd en het lag meer voor de hand dat de zuilen hun eigen mensen opvingen. In Zeeland zat bovendien lang niet iedereen te wachten op bemoeienis van de landelijke overheid. De Zeeuwen wilden het liever zelf oplossen, al waren ze natuurlijk getroost door de komst van leden van het Koninklijk Huis naar het rampgebied.

Bij de treinramp bij Harmelen, begin 1962 die aan 93 mensen het leven kostte, waren de reacties al emotioneler. De Telegraaf bracht zeer emotionele, in de vorm van docudrama gegoten reportages. Radio en tv onderbraken hun uitzendingen, onmiddellijk gingen de vlaggen halfstok op rijks- en stationsgebouwen, koningin Juliana kwam terug van skivakantie en er werd wél een dag van nationale rouw afgekondigd. Er was dus al meer emotie, en ook meer kritiek op de Nederlandse Spoorwegen, maar nog beperkt.

Kamervoorzitter Kortenhorst zei bijvoorbeeld: 'Het aangezicht van de dood en van de verminkingen slaat de tong met stomheid en vraagt van ons niet veel woorden'. Dat zei ook premier De Quay op de rampplek: 'Na een gebeurtenis als deze doet men er het zwijgen toe'.

De kop in De Telegraaf over de rouwdienst in de Buurkerk in Utrecht luidde: 'Nabestaanden droegen leed zeer moedig (...) Zelden was meer te horen dan een gedempt snikken. Er waren geen hysterische tonelen. Niemand viel flauw. Er werd veel gebeden bij de kisten. Het verdriet en de centrale vraag 'waarom' werd voor thuis bewaard'. De vraag 'waarom' is in het ontkerkelijkte heden de meest gestelde vraag in elk crematorium en bij elke stille tocht.

Hoewel de NS honderd procent overheidsbezit waren, werd de rol van de overheid als vooral symbolisch beschouwd. En de directie van de NS aanvaardde direct de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de ramp, stuurde direct ook een fruitmand naar de nabestaanden en beloofde voorschotten uit te betalen op de later vast te stellen schadevergoeding. Het was een zeer moderne reactie.

Bij Harmelen was te zien hoe de lange periode van burgerlijk, beheerst en emotionele koelheid aan het verdwijnen was. De media werden minder gezagsgetrouw, de burgers emancipeerden zich uit de kluisters van partij en kerk. Niet God maar geluk werd nu het levensdoel van veel vernieuwers. In de woorden van historicus Kossmann: gemeenschap en overheid moesten zorgen dat de burgers hun eigen pakket aan gelukservaring konden samenstellen en consumeren. De overheid kreeg de taak de voorwaarden te scheppen voor de zelfverwezenlijking van de burger. En als vangnet te dienen als het misging. Hoezeer de overheid bij het falen hierin de schuld werd toegeschoven, bewees wel de brand in Hotel Polen in 1977 bij de Kalverstraat, waarbij 33 doden vielen. Direct ging het over de vraag of de voorschriften voor de brandveiligheid wel waren nageleefd. En de brandweer, directie en de gemeente die ontkenden dat er iets niet deugde, werden aan de hand van bewijsstukken gehegeld. Zeker de commandant van de Amsterdamse brandweer die laconiek zei: 'Als je je in een oud hotel niet veilig voelt, moet je maar in een modern en duurder hotel gaan slapen'. Vooral NRC Handelsblad, altijd institutioneel ingesteld, hekelde dit gemak waarmee over mensenlevens werd gesproken. De Telegraaf liet vooral slachtoffers en redders aan het woord, en drukte groot een foto af van een vrouw op een richel van het hotel, vlak voor ze in wanhoop naar de dood sprong.

Zoals Tessa van Beek schrijft, was nóg iets opmerkelijk, namelijk de zeer lauwe reacties van het publiek op deze ramp. Een Paroolverslaggever beschreef hoe een zwerver in het crisiscentrum probeerde een kop koffie te krijgen door te doen alsof hij slachtoffer was. En de volgende dag stond een man bij het afgebrande hotel al

weer zijn auto te wassen, en die liet weten dat het hem weinig deerde allemaal. Deze lauwe reactie bevestigt hoe belangrijk element 4 van het rijtje van psycholoog Buijssen is, namelijk de vraag of er bekenden of beroemdheden bij de ramp betrokken zijn. De meeste slachtoffers van hotelbrand Polen waren namelijk Zweden. De brand werd 10 of 25 jaar later dan ook niet herdacht. Hoe onvergelijkbaar zou het effect zijn van de Hercules-ramp in 1996 waar ongeveer even veel doden vielen, namelijk 34, maar wel Nederlanders. En nog wel uitgerekend ook de leden van het orkest dat in Zagreb de feestmuziek had verzorgd voor de Dutchbatters na de ontsnapping uit 'de hel van Srebrenica'. Het zijn dit soort bijkomende, vaak onbewuste emoties, in dit geval van schuld en schaamte, die zo bepalend kunnen zijn voor de impact van een ramp.

Sinds 1977 nam de kritiek op de overheid als falende verzorger van de burger allengs toe. Naast emotie was na de vuurwerkcramp in Enschede en de brand in Het Hemeltje in Volendam kritiek op de overheden hoofdthema van de berichtgeving. We herinneren ons Volendam nog te goed om hier lang stil te staan bij de emotionele berichtgeving. Een kop in De Telegraaf luidde: 'Ik ga dood, ik hou van je'. En na de stille tocht: 'Hart van Volendam huilt'.

En inmiddels waren alle autoriteiten er eindelijk van overtuigd geraakt dat de emotionalisering van de samenleving hun troostende aanwezigheid noodzakelijk maakte. Premier Kok was erbij, kroonprins Willem-Alexander, kardinaal Simonis. En waar de overheid zich bij de vorige genoemde rampen sinds 1953 niet verantwoordelijk achtte voor de slachtoffers, zegde Kok nu alle hulp toe bij de rouwverwerking. 'Daarom is goede en langdurige nazorg, de best mogelijke medische en psychische begeleiding van de slachtoffers zo belangrijk. Daarop kunt u rekenen'. Terwijl koningin Beatrix slachtoffers in het AMC bezocht, beloofde minister Borst Volendam een eigen polikliniek.

Terwijl NRC Handelsblad meer de nadruk legde op de formeel-bestuurlijke kant van de brand, beschreef De Telegraaf de emoties van iedereen die ook maar iets met de ramp te maken had, en schreef uitgebreid over de begrafeningen, stille tochten en herdenkingen die er georganiseerd werden.

De lawine van media-aandacht voor Volendam onderstreept ook punt II van Buijssens rijtje van elementen die een ramp tot een ramp maken: de leeftijd van de slachtoffers. Jonge mensen die verminkt worden, wordt erger geacht dan bewoners van een verzorgingstehuis die door het uitvallen van de stroom door de kou overlijden. Het aantal gemiste levensjaren is belangrijk. Maar niet minder belangrijk is een element dat hij niet noemt, namelijk het schuldgevoel. Zeer opmerkelijk is het immers dat in de kranten en overige media nauwelijks aandacht was voor de verantwoordelijkheid van de ouders van die jongeren in Het Hemeltje,

van wie een groot deel immers 12, 13, 14 of 15 jaar waren, dus onder de wettelijk toegestane leeftijd om überhaupt een café te bezoeken.

Dit laatste was niet zo verwonderlijk. De traditionele plichtenethiek is in de afgelopen halve eeuw vervangen door een persoonlijke moraliteit, waarvan het ene leunt op de individuele autonomie en het andere op een besef van kwetsbaarheid van onszelf en van anderen.

Dit is een spreidstand die moeilijk langdurig is vol te houden. Psycholoog Hans Boutellier schrijft in zijn recente boek *De Veiligheidsutopie* dan ook terecht dat deze moraliteit de laatste jaren 'de vorm aanneemt van een utopisch verlangen dat voortvloeit uit het onbehagen over de complexiteit van de huidige samenleving'. Ik voeg daar aan toe: onbehagen over de eigen dubbelzinnigheid, zoniet hypocrisie.

Zeker is dat deze veiligheidsbehoefte zich voordoet binnen een context van een ongekend en ongeremde vrijheidsbeleving. Wat we willen is, kort samengevat:

maximale vrijheid en optimale bescherming. 'Niet langer is de welvaartsverdeling de eerste zorg van de vertechnologiseerde wereld, maar de risico's die deze meebrengt'. Risico's die ongrijpbaar zijn (wie herkent radioactiviteit? - of een MKZ-virus?), die voor iedereen gelden ('smog en radioactiviteit zijn democratisch') of die het gehele leven raken ('alles kan kapot' - millenniumbug).'

Boutellier heeft gelijk als hij stelt dat binnen onze postmoderne, vitalistische cultuur, die de illusie van coherentie heeft verloren, de verbeelding zich alleen nog maar richt op datgene wat we afwijzen. En: veiligheid verenigt. Ik zou hieraan willen toevoegen: de obsessie met sex is vervangen door de obsessie met de dood.

Na 1989 zijn alle ideologische veren afgeschud. Ze zijn vervangen door een streven naar lichamelijke vitaliteit en emotionele zelfontplooiing.

Het turbokapitalisme heeft het grenzeloze karakter van de hedendaagse samenleving nog eens versterkt. Nu zijn vrijheid en zelfontplooiing hardstikke leuk, maar psychisch is het niet gemakkelijk vol te houden om letterlijk en figuurlijk in een grenzeloze wereld te leven. De angst en onzekerheid die deze overmoed als een boemerang in ons leven heeft gebracht, leiden nu tot het verlangen naar zingeving en morele begrenzing, naar de hernieuwde belangstelling voor religie en de roep om fatsoen.

Overheid, ramp en media

Ik heb het nog nauwelijks gehad over de rol van de media in de emotionalisering van de samenleving en in de reacties op rampen in het bijzonder. Wegens het korte tijdbestek moet ik hier verwijzen naar mijn boek *Publieke Tranen*. De drijfveren van de emotiecultuur. De media zijn vaak niet de bron van de emoties, maar wel de versterkers ervan. En in de praktijk van de rampenbestrijding zelf kunnen ze ook danig in de weg lopen, of het beeld van de ramp ernstig beïnvloeden. En het is natuurlijk zo dat bepaalde gebeurtenissen door de media zodanig kunnen worden belicht dat ze op een crisis gaan lijken. Zeker als er gebrek aan ander nieuws is. Meer dan ooit zijn de media commercieel, en luidt het Amerikaanse motto ook hier: 'When it bleeds, it leads', ofwel: 'als het bloedt, is het goed'.

Wel wil ik tot slot kort ingaan op de veranderde rol van de overheid en de crisiscommunicatie.

In 1953 wist men na een dag nog niet dat Schouwen Duiveland geheel ondergelopen was. Een piloot zag het eiland voor zee aan. De radiodienst van de Regeringsvoorlichtingsdienst was in het geheel niet actief geworden, volgens critici omdat het weekend was. Alle berichtgeving was bijgevolg afkomstig van het ANP.

Na Harmelen in 1962 was er opnieuw grote kritiek op de slechte communicatie. De Commissaris van de Koningin wist pas bijna twee uur later, tegen elf uur, van de ramp, de burgemeester van Kamerik pas om half twaalf. Het Rode Kruis werd pas gewaarschuwd toen de meeste gewonden al op weg waren naar het ziekenhuis. Ook in 1977 bij de brand in Hotel Polen kwam de brandweer zelf onder vuur te liggen omdat ze volgens ooggetuigen pas na bijna een half uur ten tonele verscheen toen vele gasten al dood of gewond op de grond lagen.

Sinds 1977 is er op het terrein van de communicatie veel verbeterd, zoals het jubileumboek ook laat zien. Er worden direct call centres ingericht voor informatie aan de bevolking en direct wordt voor opvangfaciliteiten voor de media gezorgd. Niettemin, communicatie blijft toch de zwakste schakel in het geheel. Zoals Docters van Leeuwen zegt: 'Het zijn altijd dezelfde problemen die in dit soort situaties de kop opsteken. De verbindingen. Overbelaste lijnen. Wie moet ik hebben en is die er ook? En als ik een bepaald nummer draai, komt er dan ook iemand aan de lijn? Het zijn, als je niet uitkijkt, wel altijd de triviale dingen waar het op stukloopt'.

De elektronische infrastructuur is door de technologische ontwikkelingen zoals internet wel de zwakste plek in het geheel van de crisiscoördinatie geworden. Het I Love You-virus heeft laten zien dat het niet ondenkbaar is dat op een dag ineens alles down gaat en alles wat van computers afhankelijk is, voor langere tijd niet beschikbaar is.

De angst voor de millenniumbug en de voorbereiding op mogelijke gevolgen daarvan heeft nog eens aangetoond dat de technologie altijd sneller is dan de overheid, ten goede en ten kwade. Zo stuitte de millennium-commissie van Hans Alders op diverse onvolkomenheden. In wezen zou het gaan om distributievraagstukken. Geen gas, geen electriciteit en misschien zelfs voedselschaarste. Men ontdekte dat er maar één model bestond en dat was tot ieders verbazing het Koude Oorlog-model. In een crisissituatie zou de directeur van het Ministerie van Landbouw in de betreffende regio ineens veranderen in voedselcommissaris en de secretaris van de Kamer van Koophandel in een economisch secretaris. Maar niemand wist de namen en telefoonnummers van die lieden, laat staan dat die lieden zelf op de hoogte waren van hun taak. De gemeentehuizen zouden ingericht worden als crisiscentrum, dat was inmiddels standaard praktijk. Alleen, vele gemeentehuizen hadden geen noodaggregaat. Men ontdekte ook dat er in het geval van een ramp een onafhankelijk communicatienet bestond, afkomstig uit de Koude Oorlog. Maar diverse personen en instanties bleken helemaal niet aangesloten op dat net. Men had uit bezuinigings-overwegingen het abonnement opgezegd, zoals het Openbaar Ministerie, of men wist niet waar het toestel stond. Pas nu is er een onafhankelijk mobiel telefoonnet gerealiseerd.

De rol van de overheid is inmiddels wel duidelijk geworden. In een mediacratie waarin emotie zo'n grote rol is gaan spelen is die groter dan ooit. Die taak is zoals Ivo Opstelten het formuleert: 'Als zich een crisis voordoet, moet de bestuurder in beeld zijn. Bij de Bijlmerramp was dat Van Thijn als burgemeester en bij de Golfoorlog waren dat de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken. De bevolking moet het vertrouwen hebben dat de overheid er alles aan doet. Je moet je als verantwoordelijke meteen laten zien en ook durven zeggen dat je iets nog niet weet, maar dat je ermee bezig bent. Dat is een verandering. Vroeger traden bestuurders pas in de openbaarheid als ze alles wisten. Dan zat iedereen urenlang te wachten tot de burgemeester of de minister naar buiten kwam'. Door de oefeningen en door de mediatrainingen die de meeste bestuurders inmiddels wel hebben genoten, gaat dat mediaoptreden de crisis mensen ook steeds beter af. Zeker als het om een ramp gaat die lijkt op een vorige. Dat zagen we heel duidelijk bij de crisiscoördinatie en het mediaoptreden bij de Dakotaramp in 1996. Die kwam slechts een paar maanden na de Hercules-ramp, waar van alles was misgegaan, bij de reddingswerkzaamheden, en ook bij de mediaberichtgeving. NOVA moest langdurig het bordje 'Even geduld a.u.b.' laten zien. Bij de Dakotaramp liep alles op rolletjes, zowel aan de kant van de media als aan de kant van de autoriteiten.

Binnen een mum van tijd waren er een 'emergency information centre' op Schiphol, een mortuarium en crisiscentrum in Den Helder en een opvangcentrum zowel op Texel als op Schiphol. En natuurlijk de traumateams. Overal wachtten de camera's op de meest geëmotioneerde reacties, iets wat tot dan toe alleen nog in dubieus geachte reality-tv programma's was te zien.

De politieke autoriteiten reageerden al even routineus. Premier Kok zei opnieuw dat Nederland rouwde en spoedde zich naar Schiphol, minister Borst spoedde zich naar Den Helder, de koningin liet weten geschokt te zijn. In politieke en mediatermen was het dus een 'vlekkeloze ramp'. Men kon zelfs de vraag stellen of deze reacties op de ramp met de Dakota wel een spontane, noodzakelijke vorm van nationale rouwverwerking waren. En of de manier waarop het allemaal ging daarvoor niet iets te glad was geworden. Nederland bleek veel minder geschokt door de Dakota dan door de Hercules. Ook hier speelden allerlei onbewuste emoties een rol. Mensen die op weg naar hun werk verongelukken zoals bij Harmelen wordt erger gevonden dan mensen op een pleziertochtje. Voor de ramp op Tenerife geldt - hoe hard het ook klinkt - misschien hetzelfde. De Bijlmerramp toonde dit overduidelijk aan: hier boorde de Boeing zich ook in de taboes van de multiculturele samenleving.

Daarom blijft het, bij alle perfectie van de infrastructuur en bij alle geoefendheid op normale, bekende rampen, de vraag of de overheid reeds voldoende inzicht heeft in de wispelturigheid en onberekenbaarheid van de burgers in de huidige emotiecultuur waarin veiligheid zo'n centrale factor is geworden. Dat de emoties een zo veel grotere rol zijn gaan spelen heeft met allerlei structurele ontwikkelingen te maken, zoals emancipatie van het innerlijk na de succesvolle emancipatie van alle uiterlijkheden van het leven, en natuurlijk ook met de commercialisering van de media. De emotionalisering is ook het gevolg van het feit dat in onze grenzeloze wereld coherente en alom gedeelde levensbeschouwingen verloren zijn gegaan. Het resultaat is een nog altijd toenemende soms reële, soms irreële maar in beide gevallen vaak diffuse angst. En angst is niet alleen de krachtigste emotie die we hebben, angst is ook de meest besmettelijke emotie.

Door de 11e september is het gevoel van 'It can happen anywhere any moment' enorm versterkt, en daarmee zijn de risico's van onze samenleving nog ongrijpbaarder geworden.

Voor de organisatie van de crisisbeheersing betekent dit dat de klassieke tweedeling tussen interne en externe veiligheid is doorbroken, ofwel de klassieke scheiding tussen Binnenlandse Zaken, Justitie en Defensie. Dit probleem vraagt nieuwe aandacht.

Belangrijker in het kader van de emotionele samenleving is de vraag hoe die reële

of diffuse angst
het beste bestreden
kan worden. Want dat
we inmiddels heel goed
zijn in het goed laten
verlopen van geplande acties
of van rampen van de inmiddels
bekende soort, dat is duidelijk. Het
is een grote triomf voor de overheid.
Het gevaar is zelfgenoegzaamheid, en
verwaarlozing van de factor angst en de
andere emoties. Dit was het geval vorig
jaar na de uitbraak van het MKZ-virus. De
nadruk lag op het bestrijden van de kwaal
zelf: het veterinaire aspect werd belangrijker
geacht dan eventuele maatschappelijke
consequenties. De ontruiming en het doden
van de veestapels - meer dan een kwart miljoen
dieren - veroorzaakten enorme spanningen, zeker
waar het gepaard ging met politiebegeleiding en
soms zelfs de inzet van de mobiele eenheid.
Volgens Klaas de Vries is die maatschappelijke
onrust door het ministerie van Landbouw niet snel
genoeg onderkend.

Nou is Klaas de Vries in mijn ogen niet de meest
geschikte persoon om zich te beroepen op inzicht in
maatschappelijke onrust, gezien zijn regenteske reactie
na de moord op Pim Fortuyn, maar over de MKZ-crisis heeft hij wel gelijk.
Het is mijn vermoeden dat veel mensen toch tamelijk nerveus en geschokt waren
bij het zien van dat doden en dumpen van al die dieren op tv. Het zal in elk geval
niet de indruk hebben versterkt dat we in een rustige, overzichtelijke, morele
samenleving leven. Mensen vergeten gelukkig snel, maar het is niet uit te sluiten
dat milieu-activisten zoals Volkert van der G. door dit soort beelden alleen maar
versterkt werden in hun idee dat de politiek zelf een bedreiging vormt voor het
welzijn van mens en dier en samenleving.

De vraag tot slot is natuurlijk hoe de overheid dit soort psychische en
maatschappelijke gevolgen kan verdisconteren in het crisisbeleid. Een methode
is het invoeren van censuur. Minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken heeft
daarvoor vijf jaar geleden gepleit. Dit naar aanleiding van alle zwaailicht-



journalistiek die tegenwoordig vaak nog sneller dan de brandweer of ambulances op de plek des onheils is en daar danig in de weg kan lopen, om van schending van de privacy van de slachtoffers maar niet te spreken. Dijkstals voorstel was om de media pas toe te laten als de hulpverleners hun werk hadden kunnen doen. Zo is het gegaan bij de ramp met het Hercules-toestel. Men wilde elke plek des onheils - ook bij auto-ongelukken - tot ziekenhuis uitroepen en dus tot privé-terrein. De media protesteerden natuurlijk heftig, maar ik ben niet principieel tegen dergelijke maatregelen. Al is het nadeel van censuur, net als bij de doodstraf, dat ze meestal op de verkeerde zaken en mensen wordt toegepast.

Of het afdoende is, is echter de vraag, zoals we ook bij de MKZ-crisis hebben kunnen zien. De ME sloot weliswaar de toegangswegen tot de te ruimen boerderijen af, maar 's avonds konden we toch gewoon het ruimen op het Journaal zien omdat een boer zelf met zijn handycam in zijn stal op zeer emotionele wijze afscheid nam van zijn beesten.

Een mogelijke oplossing lijkt mij tweërlei te zijn. De eerste is meer onderzoek te verrichten naar de emotionele samenleving, en naar de mogelijkheden van 'emotion control'. De tweede is voort te gaan op de weg van de mediagerichte, zelfbewuste, daadkrachtige maar ook op de juiste wijze emotionele betrokkenheid tonende autoriteiten. Dit laatste vereist behalve een gewone mediatraining misschien wel een cursus expressief toneel, om zo gespeeld-echt over te kunnen komen als president Bill Clinton kon. Het zij zo. Want waar moreel onbehagen en de reële en diffuse angst samen toe kunnen leiden, dat hebben we dit jaar in de politiek toch wel duidelijk genoeg mogen merken. Naast snelle en adequate rampenbestrijding is het tonen van leiderschap een even belangrijk middel om gevoelens van paniek en angst te verminderen of voorkomen.

Mijn conclusie is deze: in organisatorisch en bestuurlijk opzicht kan Nederland mede dankzij het NCC de rampen van het bekende type inmiddels goed aan. Maar de publicitaire en emotionele fall out van rampen zoals Volendam, Enschede en MKZ en Pim Fortuyn worden nog altijd onderschat. Dit vereist creatief en anticiperend denken over de stemming in het land, en over het opstellen van diverse scenario's om emotionele bij-effecten met durf en kracht tegemoet te treden.

Prof. dr. Henri Beunders

Hoogleraar Geschiedenis, maatschappij, media en cultuur,

Erasmus Universiteit Rotterdam

(met dank aan Tessa van Beek)



Literatuur

Tessa van Beek, *Rampzalig Verleden. Een studie naar rampen en media*, Rotterdam 2003 (doctoraalscriptie).

Henri Beunders, *Publieke Tranen. De drijfveren van de emotiecultuur*, Amsterdam 2002.

Hans Boutellier, *De Veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Amsterdam 2002.

In tijden van crisis. 25 jaar Nationaal Coördinatie Centrum, Den Haag 2002.



tijdens en na '9-11'

Het is een mooie week om weer even terug te zijn in Nederland. Vóór mijn correspondentschap in de Verenigde Staten hield ik me voor NOVA o.a. bezig met het dossier Srebrenica. De afgelopen zeven jaar berichtten we over de doofpottencultuur bij het ministerie van Defensie en de politieke machinaties die er toe hebben geleid dat er nog steeds geen afgerond helder beeld is over de gebeurtenissen in Srebrenica en de afhandeling daarna. De afgelopen week volgde ik met grote belangstelling de parlementaire enquête Srebrenica. Fascinerende televisie. Niet door grote onthullingen of nieuws, integendeel. Op kosten van de Nederlandse belastingbetaler kreeg de top van de landmacht mediatraining en laat ons nu weten dat niemand verantwoordelijk nog schuldig is aan het debacle. Gisteren meldde de heer Van Kemenade nog dat hij zijn conclusie handhaaft van zijn rapport Omtrent Srebrenica. Het NIOD rapport van Hans Blom zegt over Van Kemenade: 'Zijn onderzoek stond niet in dienst van waarheidsvinding.'

U vraagt zich misschien af wat het Srebrenica-debacle te maken heeft met 11 september en de gebeurtenissen in New York en Washington. Alles naar mijn mening. Een crisis gaat om leiderschap of over het gebrek daaraan. Niemand heeft verantwoordelijkheid genomen tijdens of na de val van Srebrenica. De Dutchbatleiding in Srebrenica, de landmachttop en de regering: zeven jaar na dato heb ik nooit een keer iemand horen zeggen dat Nederland verantwoordelijk is of meer in het bijzonder de politiek. Jan Pronk was degene wiens kop er af moest na zijn uitspraken over de verantwoordelijkheidsvraag. Hij werd door de PvdA geëxcommuniceerd. Pronks uitspraken leidden tot de val van het tweede kabinet Kok.

Anders ging het direct na de aanslagen op de World Trade torens in New York. Natuurlijk zijn er grote verschillen tussen Srebrenica en de terroristische aanslag in New York maar er zijn ook veel overeenkomsten. In New York was er leiderschap, visie en perfecte crisisbeheersing. De man die de leiding nam was burgemeester Rudolph Giuliani, gekozen tot man van het jaar door het weekblad Time in 2001, geridderd door de Britse koningin en een Amerikaanse held.

11 september 2001 is de meest chaotische dag uit mijn leven. Ik ben die ochtend in Washington en zie op TV de beelden van de aanslagen in New York, even later het

Pentagon in Washington en hoor berichten over het Witte Huis en het Capitool als mogelijke doelen. Geruchten dat er een vierde vliegtuig op weg is naar Washington, evacuatie van overheidsgebouwen, knallen die lijken op explosies, maar later straaljagers blijken te zijn die door de geluidsbarrière gaan. Na een telefonische bijdrage in de uitzending van de publieke omroep ga ik op pad naar het Pentagon en maak een rapportage; daarna met de trein naar New York, aankomst 11 uur 's avonds. New York is een spookstad. Een ongelooflijk lastige dag voor de journalistiek. Niemand weet aanvankelijk wat er aan de hand is, presentatoren in Hilversum stellen vragen waarop het antwoord nog niet is te geven. Waar zijn de doden en gewonden? Hoeveel mensen waren er in de gebouwen? Hoe verloopt de hulpverlening? Maar de moeilijkheidsgraad voor journalisten valt in het niet bij die van de bestuurders van de stad. Als ik 's avonds aankom in New York is burgemeester Giuliani en zijn team al veertien uur onafgebroken in touw.

Hij is op dat moment meer dan burgemeester van New York, even is hij de leider van het land. President Bush is in de greep van zijn eigen veiligheidsdienst de Secret Service en wordt van hot naar her gevlogen op zoek naar een veilige bunker. Uiteindelijk belandt hij in Nebraska. Giuliani is permanent op en rond de plek van de aanslag.

Loopbaan Giuliani

Giuliani is aan de laatste maanden van zijn tweede termijn als burgemeester toe. En de natuurwet van opkomst - bloei - ondergang is zwaar van toepassing op zijn carrière.

Hij heeft in acht jaar tijd New York letterlijk schoongeveegd. Zijn bekende 'zero tolerance' beleid en niet te vergeten de theorie van het gebroken ruitje - als er een ruitje stuk is van een pand, worden er steeds meer ruiten ingegooid en uiteindelijk verloedert de buurt - zijn enorm succesvol en nog steeds. Amerikanen zijn dol op cijfers. Bijvoorbeeld: toen Giuliani in 1992 burgemeester werd, waren er in New York per jaar ongeveer 2200 moorden. Het afgelopen jaar waren dat er 600.

Giuliani's visie is gebaseerd op de trefwoorden TRANSPARENCY en ACCOUNTABILITY, transparantie en verantwoordelijkheid. Zijn ideeën over de media komen ongeveer hier op neer. Een citaat uit zijn boek 'Leadership': 'Een van de grootste voordelen van de burgemeester van New York City is dat hij direct kan communiceren. Het is een prominente baan en dus hoefde ik geen slaaf te zijn van de pers. Een leider die geen toegang heeft tot de ether, loopt het risico dat de pers een beeld van hem creëert. Iemand met zo'n hoog profiel als de

burgemeester van New York kan zijn eigen imago creëren, en kan zich ervan verzekeren dat de pers maar een klein element wordt in het besluitvormingsproces.’

U begrijpt dat een dergelijk ernstige vorm van arrogantie genadeloos wordt afgestraft. Niemand in New York ontkent dat Giuliani de stad heeft opgeknapt en toch liep zijn populariteit de afgelopen jaren zienderogen terug en werd zijn imago bezoedeld. Opkomst - bloei - ondergang. De redenen daarvoor lagen vooral in de privé-sfeer. De scheiding van zijn vrouw die de ambtswoning weigerde te verlaten, een nieuwe minnares. Prostaatanker, een verloren senaatsrace tegen Hillary Clinton. Eind 2001 lijkt het gedaan met Rudolph Giuliani, de pers is zijn arrogantie spuugzat, hij lijkt klaar voor een rustig stil leven en schrijft aan zijn memoires.

Aan de vooravond van 11 september leest Giuliani de memoires van Winston Churchill. Hij wordt diep getroffen door diens leiderschap tijdens de oorlogsjaren.

11 september

De volgende ochtend kwart voor negen, 11 september, Giuliani is ergens midtown Manhattan voor een vergadering en krijgt bericht dat er een sportvliegtuigje in het WTC is gevlogen. Volgens zijn adagium SEE THINGS FOR YOURSELF vertrekt hij meteen naar de rampplek. Inmiddels is er een tweede vliegtuig in de zuidtoeren van het WTC gevlogen en Giuliani weet nu zeker dat het hier gaat om een terroristische daad. Vergeet niet dat het WTC in februari 1993 ook het doelwit was van een aanslag. Naar aanleiding van die aanslag is er eindeloos geoefend op evacuatie van gebouwen, coördinatie van politie en brandweer en niet te vergeten communicatie met de burgers. Al die oefeningen komen nu tot wasdom, schrijft Giuliani in zijn boek.

De ironie wil dat de stad New York net een nieuw crisiscentrum heeft laten inrichten a raison van 27 miljoen dollar in het WTC. Daar is Giuliani en zijn staf naartoe op weg. Ze zullen er nooit aankomen. Voordat Giuliani het crisiscentrum bereikt, stort de zuidtoeren in van het WTC. Hij zit in een gebouw in de buurt vast en weet ternauwernood, met behulp van een brandweerman, een uitgang te vinden. Uiteindelijk weer op straat vindt er volgens mij een cruciaal moment plaats waar het ware leiderschap van Giuliani vorm krijgt. Hij realiseert zich dat hij te maken heeft met een ramp van ongekende omvang, hij weet zeker dat het een terroristische aanval betreft, laat een lid van zijn staf naar het Witte Huis bellen en vraagt voor het eerst in zijn leven om bescherming van het New Yorkse luchtruim.

Dan, en daar gaat het vandaag hier over, begint Giuliani aan zijn zoals hij het noemt: WALKING PRESS CONFERENCE.

Hij roept de dichtstbijzijnde journalisten bijeen, met name de verslaggever van het lokale televisiestation NY1 en zegt: 'Kom met ons mee, we praten met elkaar terwijl we lopen'. Hij vertelt, geheel onder het stof met een wit kapje voor zijn mond, wat er gebeurd is en maant de bevolking van de stad tot kalmte. Hij is volledig heer en meester van de situatie, zelfverzekerd, licht geëmotioneerd, de regisseur van de gebeurtenissen om zich heen in een enorme chaos. Hij verplicht de televisieverslaggevers ertoe het filmmateriaal te 'poolen' en dus te verspreiden naar iedereen die het wil hebben. Een van de eerste boodschappen uit zijn boek 'Leadership' dat al zes weken op 1 staat in de New York Times Non Fictie Top Tien, luidt:

'Ik moest focussen op het vinden van de pers om via hen te communiceren met de burgers en hen advies geven. Ik wilde burgers laten weten dat ze naar het noorden moesten vertrekken en ook dat de leiders van de stad nog steeds in leven waren.'

Hij gebruikt op fabuleuze wijze de pers om over de hoofden van journalisten heen via camera's en microfoons te communiceren. Dat gaat eigenlijk in de dagen en weken na 11 september zo door. Hij sluit de rampplek 'Ground Zero' in eerste instantie hermetisch af voor fotografen, journalisten en cameramensen.

'Ik wilde niet', zo zegt Giuliani, 'dat Ground Zero een Voyeurs Paradise werd.' De crisisdienst Federal Emergency Management Agency (FEMA) plaatst op een aantal daken van gebouwen rondom Ground Zero camera's. Die beelden worden verstrekt aan de pers. Er is een dagelijkse persconferentie waar Giuliani, geflankeerd door gouverneur Pataki die nauwelijks aan het woord komt, uitlegt hoeveel doden er zijn geborgen, hoeveel gewonden er in de ziekenhuizen liggen, waar het stadsbestuur mee bezig is en vooral dat New Yorkers door moeten gaan met hun dagelijkse leven. Dat is, zo zegt Giuliani, de enige manier om de stad weer te reactiveren. Eigenlijk komt Giuliani's boodschap hierop neer: Wij laten ons niet klein krijgen, New York is the capital of the world, en dat zullen we blijven ook.

Het werkt: aarzelend, langzaam maar zeker komt de stad weer op gang.

Talkshow gastheer David Letterman vraagt zich af of hij na de aanslag ooit nog een programma moet maken. In zijn uitzending verklaart hij dat de oproep van Giuliani hem over de streep trok. New York moet door. De gebruikelijke energie en dynamiek van New York komt razendsnel weer terug mede dankzij of misschien wel vooral door het sterke leiderschap van Giuliani. Brandweermannen, politie, burgers en natuurlijk ook de pers heffen Giuliani op het schild. En terecht.

Begravenis Tom Gardner

In oktober vorig jaar maakte ik een lang portret voor NOVA over het gezin van een van de overleden brandweermannen. Ik had inmiddels gehoord dat Giuliani zoveel mogelijk begravenissen bezocht van omgekomen brandweer- en politiemannen. Terwijl de kerkdienst van brandweerman Tom Gardner in volle gang was, hoorde ik plotseling geroezemoes in de zaal. Naast mij zag ik twee zware jongens opduiken met oortjes in. Even later verscheen de burgemeester en nam zitting in de kerkbankjes. Het was zijn zesde begravenis die dag. Hij gaf een oorverdovend mooie speech, sprak de vrouw en kinderen van Tom Gardner persoonlijk en kreeg de langste staande ovatie die ik ooit in mijn leven heb gehoord. Kippenvel!

Slot

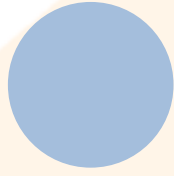
Vlak voor 11 september was Rudolph Giuliani afgeschreven door de pers. Hij haalde de voorpagina alleen nog met schandalen in de privé-sfeer. Daar heeft nu niemand het meer over. De pers is om, Giuliani onaantastbaar.

Tot slot wil ik u zijn persoonlijke motto niet onthouden zoals hij het heeft opgeschreven in zijn boek. Het zijn de elf vuistregels van een leider:

‘Surround yourself with great people.
Have beliefs and communicate them.
See things for yourself.
Set an example.
Stand up to bullies.
Deal with first things first.
Loyalty is the vital virtue.
Prepare relentlessly.
Underpromise and overdeliver.
Don't assume a damn thing.
And of course the importance of funerals.’

Twan Huys

Correspondent voor NOVA in New York



Een samenvattend verslag

Welke rol spelen de media als er een crisis is? En hoe gaan bestuurders daarmee om? De journalisten, Frank Havik (Radio 1 Journaal), Wouter Kurpershoek (NOS Journaal) en Twan Huys (NOVA), oud-burgemeester IJsselmuiden van Volendam, burgemeester Hertog van Velsen en professor Uri Rosenthal van het Crisis Onderzoek Team discussieerden daarover onder leiding van plaatsvervangend directeur Voorlichting en Communicatie van BZK, Hans Siepel.

Aan het begin van de discussie legt Siepel de aanwezigen in de zaal een stelling voor: bestuurders zijn niet goed voorbereid op communicatie bij rampen. De overgrote meerderheid van de ruim tweehonderd aanwezigen blijkt het daarmee eens te zijn. In reactie hierop signaleerde journalist Kurpershoek dat met name in de eerste uren veel misgaat. Volgens zijn collega Huys komt dit door een vorm van ‘lafheid’ en ‘gebrek aan leiderschap’: ‘Als je slecht nieuws hebt, dan moet je dat zo snel mogelijk vertellen.’ Burgemeester Hertog verdedigt zich met de opmerking dat de meeste burgemeesters nooit een ramp meemaken. Hij heeft daar onder andere ervaring mee bij een grote brand in IJmuiden en bij de vervoersproblemen na afloop van ‘Dance Valley’ in Spaarnwoude: ‘Als er iets gebeurt moet je in je rol groeien. Kennis en ervaring zijn daarbij essentieel.’

Burgemeesters krijgen wel mediatrainingen maar worden bij hun sollicitatie nauwelijks getoetst op hun managementvaardigheden bij crisissituaties. Dat bleek uit navraag van de gespreksleider. ‘Ik heb daar nul vragen over gehad’, aldus Hertog. Zijn collega IJsselmuiden, die in de nieuwjaarsnacht van 2001 de brand in het Volendamse café ‘Het Hemeltje’ meemaakte, vindt dat hij - ondanks dat het de eerste keer was dat er een ramp gebeurde - het toch goed heeft gedaan: ‘Ook als er vóór die tijd vaker een crisis was geweest, had ik het die keer niet anders gedaan.’ Knelpunt was volgens de oud-burgemeester dat de verbindingsmiddelen niet goed werkten, waardoor hij niet in het communicatiesysteem kon inbellen. Zijn eerste zorg was zoveel mogelijk ambulances ter plaatse te krijgen om de slachtoffers te vervoeren. Dat duurde vrij lang.

Wetenschapper Rosenthal vindt dat bestuurders zich goed moeten voorbereiden en dat ze niet gelijk ‘aan de knoppen moeten zitten’: ‘In elke gemeente kan iets gebeuren. Niemand kan zeggen: bij ons kan dat niet. Het probleem is dat het de eerste uren behoorlijk ingewikkeld is om helder te krijgen wat er precies aan de hand is. Al sinds mensenheugenis wordt er gezegd dat dit komt door gebrekkige verbindingsmiddelen.

Feit is dat wanneer een van de sleutelfiguren in de hulpverlening niet te bereiken is er een gat valt in de informatievoorziening, maar aan de andere kant moeten bestuurders vertrouwen hebben in de uitvoerders. Ze kunnen beter even afwachten, dan meteen ingrijpen.' Als goed voorbeeld verwijst hij naar Ed van Thijn, oud-burgemeester van Amsterdam tijdens de Bijlmerramp. Overigens vindt Rosenthal dat het vermogen om goed op te kunnen treden bij crises, een criterium moet worden in de aanname van bestuurders.

Hertog vindt het lastig om met de media om te gaan. Hertog: 'Tijdens de mediatraining leer je hoe je de pers te woord moet staan. In korte zinnen spreken, statements afgeven enzovoorts. Maar de realiteit is heel anders. Het lijkt wel alsof journalisten vinden dat ze ook voor amusement moeten zorgen. Bij Dance Valley was het NOS Journaal vooral geïnteresseerd in wanneer ik af zou treden.' Journalist Kurpershoek beklagt zich erover dat bestuurders vaak zo technisch reageren: 'Bij een persconferentie zitten ze soms met negen man achter de tafel. Ze komen meteen aanzetten met verhalen over het aantal ambulances die ze hebben ingezet en falende verbindingsmiddelen, en vinden het dan gek dat we daarop doorgaan. Waarom zou je niet meer communiceren over wat je ziet en waarneemt.' Maar ook de journalist staat soms voor dilemma's. Kurpershoek: 'Bijvoorbeeld bij de stille tocht in Rotterdam na de moord op Pim Fortuyn. Er liepen toen zeker tweehonderd mensen uit extreem-rechtse hoek mee en er werden vanuit de stoet racistische leuzen geroepen naar allochtonen die langs de route stonden. Hoe geef je dat als journalist weer? En hoe wil je in zo'n geval als burgemeester over komen? Waarschijnlijk niet als iemand die een extreem-rechtse optocht aanvoert.'

Discussieleider Siepel legt de zaal een tweede stelling voor: bij rampen-communicatie zijn bestuurders vooral bezig met 'rumour control', namelijk het in de hand houden van journalisten. Informatie die door de media is opgeblazen moeten bestuurders weer afzwakken. Ook met deze stelling is het merendeel van de aanwezigen het eens. Burgemeester Hertog: 'Je bent er heel druk mee iedereen te woord te staan. Zowel bij Dance Valley als de begrafenis van Fortuyn organiseerden we een persconferentie. Als je dan aan de aanwezige journalisten vraagt of er nog vragen zijn reageert niemand, maar na afloop komt iedereen op je af. Je loopt dan in een soort catwalk langs de camera's waarbij je goed moet opletten dat je steeds hetzelfde vertelt.' 'Dat is typisch Nederlands', reageert journalist Twan Huys. 'In Amerika vinden ze dat ruw en zeer onbeleefd.'

Oud-burgemeester IJsselmuiden verbaast zich erover dat er indertijd zoveel commotie ontstond over het telefoontje dat hij tijdens een persconferentie kreeg

van commissaris van de koningin Van Kemenade. Van Kemenade feliciteerde hem met het feit dat hij na de Volendamse cafébrand van de gemeenteraad aan mocht blijven. Journalist Kurpershoek vindt het logisch dat de media daar veel aandacht aan besteedden: 'Het gebeurde terwijl er mensen lagen te sterven.' Ook zijn collega Huys ergerde zich eraan: 'Je vond de felicitatie belangrijker dan de persconferentie.' IJsselmuiden: 'Ik vond dat ik steeds bereikbaar moest zijn, daarom durfde ik de telefoon niet uit te zetten.' Rosenthal: 'Begrijpelijk, maar je gaf communicatief het verkeerde signaal.'

Hoe kijken de journalisten tegen hun eigen rol aan; voelen ze zich verantwoordelijk voor hun maatschappelijke taak of letten ze alleen op de kijkcijfers? Dat legt discussieleider Siepel voor. Kurpershoek: 'Je hebt goede en slechte journalisten. Ik vind dat je als journalist het algemeen belang moet dienen. Maar door de snelheid kan er wel eens wat mis gaan. Het blijft mensenwerk.' Hij denkt niet dat dit komt doordat er zoveel verschillende media zijn die allemaal op hetzelfde onderwerp afkomen. 'Ik heb niet het gevoel dat we tegen elkaar op moeten bieden. Maar het zou prettig zijn wanneer bestuurders ons beter de gelegenheid geven om ons werk te doen. We hebben een in de wet vastgelegde taak. Te vaak zie ik bij een ramp een soort minioorlog ontstaan tussen politie en journalisten.' Ook zijn collega Havik heeft die ervaring: 'Na de ramp in Enschede waren veel slachtoffers ondergebracht in een sporthal. De pers mocht niet naar binnen. Dus toen na verloop van tijd een aantal mensen naar buiten kwam wilden we daar meteen op af gaan. We werden echter tegengehouden door de politie.'

Rosenthal benadrukt dat de communicatie bij rampen vooral heel authentiek moet zijn: 'Burgers zitten niet te wachten op bestuurders met gladgestreken verhalen.' Siepel: 'Gaat het daarbij meer om de beelden dan de feiten?' Huys: 'De feiten zijn erg belangrijk. Maar je moet een onderwerp ook niet te veel uitkauwen. Journalisten hebben vaak de neiging om als een school vissen allemaal naar hetzelfde punt te gaan. Je kunt ook wat dieper graven en er bijvoorbeeld een researchteam opzetten.' Bestuurders krijgen al snel de vraag voorgelegd bij een crisis of ze gaan aftreden, maar hoe zit de verantwoordelijkheidsvraag eigenlijk bij de media als er fouten zijn gemaakt', wil iemand uit de zaal weten. Kurpershoek: 'Dat is een zwak punt bij ons. We kunnen erg arrogant zijn. Het kritisch vermogen van journalisten over hun eigen gedrag zou best wat mogen verbeteren.'

Bernadette van der Goes en Luc van Koppen

Redacteuren directie Voorlichting en Communicatie, ministerie van BZK

*Het NCC is 24 uur per dag bereikbaar
onder telefoonnummer 070 - 345 44 00*

*Adres: Nationaal Coördinatiecentrum
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Schedeldoekshaven 200, Den Haag*

*Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag*

Faxnummer: 070-361 44 64

*E-mail-adres NCC:
bc-ncc@minbzk.nl*

