



Academiejaar 2016-2017

Eindwerk postgraduaat rampenmanagement

Titel: Vormen transdisciplinaire communicatieteams een meerwaarde voor D5 in de gemeentelijke fase?
Kandidaat: Tim Daeze
Promotor: Yves Stevens

Vormen transdisciplinaire communicatieteams een meerwaarde voor D5 in de gemeentelijke fase?

Eindwerk in het kader van het postgraduaat rampenmanagement

Academiejaar: 2016-2017

Kandidaat: Tim Daeze

Promotor: Yves Stevens

CAMPUS VESTA



Provincie
Antwerpen



Voorwoord

Wanneer het woord ‘communicatie’ valt in het kader van rampen of crises omhelst die term op dat moment verschillende informatiestromen: operationele informatie binnen één discipline, informatie-uitwisseling tussen de operationele en beleidsmatige leidinggevenden, communicatie met de personen die zich in een opvangcentrum bevinden, ... maar ook de externe crisiscommunicatie naar de bevolking en de media toe. Over die externe communicatie wil ik het in dit eindwerk hebben.

Het is, zoals verder in dit werk zal blijken, wettelijk verplicht dat de communicatiediscipline zich ontwikkelt en bekwaamt. Het is eveneens een maatschappelijke verantwoordelijkheid om betrokkenen en burgers bij een noodsituatie zo snel, adequaat en professioneel mogelijk te voorzien van informatie. Het Werkproces Crisiscommunicatie, ontwikkeld door het Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken biedt communicatiemedewerkers daarbij een canvas om die taak te kunnen uitoefenen.

Ikzelf heb het geluk om binnen de politieorganisatie van zowel het echte veldwerk als het communicatiewerk te mogen proeven. Het is een niet altijd even logische, maar vooral boeiende uitdaging om deze combinatie te laten slagen. De overtuiging dat ik met allebei die deeltaken mijn steentje kan bijdragen in de veiligheidsketen, zorgt voor een pak motivatie.

Vanuit die eigen professionele ervaring vroeg ik mij af of de communicatiemedewerkers van de verschillende disciplines in de noodplanning een ondersteunende functie zouden kunnen hebben ten aanzien van de verantwoordelijken van discipline 5 bij noodsituaties op gemeentelijk niveau.

Discipline 5 is namelijk een volwaardige discipline binnen de crisisbeheersende en -oplossende keten. Om die positie ten opzichte van de andere disciplines te kunnen handhaven, maar vooral om de (getroffen) bevolking op een adequate manier te kunnen informeren, is het noodzakelijk dat de communicatie zowel op maat als kwaliteitsvol is, en efficiënt verloopt. Om dat te kunnen verwezenlijken moet het communicatieteam zo professioneel mogelijk samengesteld worden en te werk gaan.

Waarom zouden we dan niet de mogelijkheid bekijken om competente communicatoren uit de verschillende lokale veiligheids- en hulpverleningsdiensten, elk met hun eigen ervaring en expertise, een plaats te geven in het communicatieteam van discipline 5? Niet om de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de bestuurlijke overheid over te nemen, maar om de lokale communicatieverantwoordelijke en zijn team op een professionele manier te ondersteunen. Bovendien sluit zo'n werking perfect aan bij de multidisciplinaire aanpak waarnaar gestreefd wordt in de huidige crisisbeheersing.

Is het een meerwaarde om dit idee verder uit te werken, bestaat de mogelijkheid om dit concept toe te passen en indien ja, welke stappen of fasen moeten we doorlopen alvorens van start te kunnen gaan? Op die vragen tracht ik aan de hand van dit onderzoek een antwoord te vinden.

Ik hoop met mijn eindwerk een bijdrage te leveren in de verdere ontwikkeling en professionalisering van discipline 5.

Dankwoord

Dit eindwerk moet het sluitstuk vormen van een boeiende en leerrijke opleiding in het kader van rampenmanagement. Daar waar de beheersing en bestrijding van rampen een echt teamgerichte aanpak vereisen, heeft een eindwerk vooral de perceptie het resultaat te zijn van het werk van een individu. In zekere zin is dat ook waar. Vooral de momenten waarin literatuurstudie en redactie de bovenhand halen, schermt de student zich af van de buitenwereld.

Maar zoals we weten strookt de perceptie niet altijd met de werkelijkheid. Dat is ook hier het geval. De auteur van het eindwerk is een belangrijke, maar slechts één schakel van de ketting. Het nominatief opsommen van alle andere schakels zou me echter te ver leiden. Daarom vind ik het aangewezen om iedereen in het algemeen te bedanken die een bijdrage geleverd heeft bij de verwezenlijking van dit werkstuk.

Toch verdienen enkele personen een speciale vermelding. Vooreerst wens ik de korpsleiding en het politiecollege, maar ook de collega's van de politiezone Regio Rhode & Schelde te bedanken om me de kans en het vertrouwen te geven de opleiding rampenmanagement aan campus Vesta te volgen.

Ik ben me er van bewust dat de spreiding van de opleiding over twee academiejaren, samen met de intensieve eindsprint van dit eindwerk, een grote impact had op mijn gezin en dichtste familieleden. Gelukkig hadden Evelien, Emma en Jasper het nodige geduld en vulden zij de ontspanningsmomenten perfect in. Ik besef dat dit niet altijd evident was.

Als de motivatie dan al eens zakt, de creativiteit het laat afweten of de momenten waarop je te snel tevreden bent met het resultaat de kop opsteken, dan heb je nood aan iemand die je opnieuw op scherp kan stellen of dat extra tikkeltje druk kan zetten. Een goede, kritische maar vooral opbouwende promotor is dan van goudwaarde. Yves Stevens vervulde die rol perfect.

Waarvoor dank.

Samenvatting

Ik vertrek voor mijn onderzoek vanuit de vraag of het niet beter zou zijn om transdisciplinaire samenwerkingsverbanden aan te gaan met betrekking tot de crisiscommunicatie bij noodsituaties in de gemeentelijke fase. Het crisiscommunicatieteam, discipline 5, bestaat dan niet enkel uit gemeentelijke ambtenaren, maar ook uit vertegenwoordigers van andere disciplines.

De huidige Belgische wetgeving die van toepassing is op de organisatie van discipline 5 bij noodsituaties, geeft slechts enkele algemene bepalingen mee over de manier waarop deze discipline zich moet organiseren en ontwikkelen om haar opdrachten te kunnen uitvoeren. Er wordt niet bepaald hoe discipline 5 georganiseerd moet zijn. Wat wel vermeld wordt is dat een monodisciplinair plan een multidisciplinaire samenwerking moet organiseren en dat de directeur-informatie best iemand is met communicatieve vaardigheden en een zekere kennis over de werking van de hulpdiensten en crisiscommunicatie.

Uit zowel literatuuronderzoek als afgenomen interviews komt naar boven dat de communicatiediscipline in het kader van noodsituaties, zijnde discipline 5, genoodzaakt is zich verder te ontwikkelen, te professionaliseren. Daarom zoek ik verder uit of de ondersteuning van de communicatiemedewerkers van bijvoorbeeld de lokale politiezones en de hulpverleningszones een meerwaarde kan zijn voor de kwaliteit van de communicatie die gevoerd wordt door discipline 5.

Alvorens te kunnen aantonen of dergelijke samenwerking zijn nut heeft, vind ik het belangrijk om de verschillende mogelijkheden van ondersteuning en samenwerking te bekijken. Ik neem daarbij enkele samenwerkingsvormen onder de loep. Monodisciplinaire ondersteuning, multidisciplinaire samenwerking en transdisciplinariteit komen aan bod. Omdat de transdisciplinaire samenwerking het dichtst aanleunt bij mijn onderzoeksvraag probeer ik deze samenwerkingsvorm te definiëren. Ik baseer me hiervoor onder andere op Bruelemans et al. (2015) die stellen dat crisismanagement pas goed kan werken als er niet enkel sprake is van samenwerking, maar ook van disciplineoverschrijdende processen. Zij benoemen dit als transdisciplinaire processen.

In mijn zoektocht naar een transdisciplinair proces voor crisiscommunicatie komen we bij het Werkproces Crisiscommunicatie terecht. Dit werkproces wil volgens de ontwikkelaars een blauwprint zijn voor de organisatie van de communicatiediscipline en is volgens hen, naast empirisch onderzoek, enerzijds ontstaan uit observaties tijdens en anderzijds uit evaluaties van reële en gesimuleerde crisisinterventies. Uit de literatuur blijkt dat dit werkproces een valabele en beproefde methode is om aan de vele uitdagingen waar communicatie bij noodsituaties mee af te rekenen heeft te kunnen voldoen (Marynissen et al., 2015).

Uit dit aanbevolen werkproces blijkt duidelijk dat crisiscommunicatie niet de taak is van één individu maar van een continue samenwerking tussen verschillende leden van een team. Om aan die vele taken te kunnen voldoen is de lokale situatie qua beschikbare mensen, competenties en middelen niet altijd toereikend en is er bijgevolg nood aan ondersteuning.

Op dit moment kan er al beroep gedaan worden op het federaal georganiseerde Team D5 en de ondersteuning van de federale diensten van de verschillende gouverneurs. Zonder deze initiatieven in de weg te willen staan onderzocht ik of ook de communicatiemedewerkers van andere veiligheids- en hulpverleningsdiensten ondersteuning kunnen geven bij het invullen van de rollen uit het Werkproces Crisiscommunicatie. Op die manier kunnen transdisciplinaire crisiscommunicatieteams gecreëerd worden.

Ik nam het huidige samenwerkingsverband in Antwerpen als voorbeeld voor mijn verder onderzoek. Daarin trachtte ik te bepalen of dergelijk transdisciplinair samengesteld team een meerwaarde heeft voor de kwaliteit van de crisiscommunicatie. Om de meerwaarde van de vermelde transdisciplinaire teams te onderzoeken, baseerde ik mij voor het globale beeld vooral op de literatuur. Vervolgens probeerde ik de voor- en nadelen ten opzichte van elkaar af te wegen. Ze werden gestaafd met meningen van geïnterviewde personen.

Een eerste voordeel dat uit mijn onderzoek naar voor komt, is de schaalvergroting door het fenomeen van poolvorming. De multidisciplinaire aanpak is een tweede groot voordeel van transdisciplinaire communicatieteams. De aanwezigheid van expertise bij de ervaren communicatiemedewerkers uit de verschillende disciplines is een derde pluspunt.

Bij het zoeken naar eventuele valkuilen in het transdisciplinair concept kwam ik tot de vaststelling dat er bij de opmaak van het Werkproces Crisiscommunicatie geen competenties gekoppeld zijn aan de verschillende functies die erin beschreven staan. Elke rol en/of functie heeft wel een takenpakket, maar nergens worden de kerncompetenties benoemd. Anderzijds kan men zich ook de vraag stellen of het eventueel vastleggen van zulke vereiste competenties niet vernauwend werkt. Streven we niet beter naar een team met ‘allrounders’ waarin iedereen, indien het nodig is, de verschillende taken kan vervullen?

Andere mogelijke hindernissen zijn de tegenkanten die gepaard gaan met het invoeren van nieuwe ideeën en het omgaan met de positie en de mogelijke reacties van sommige beleidsmakers. Ook het eventueel ontstaan van dubbele functies en finaliteiten voor bepaalde medewerkers kan een struikelblok zijn.

Aan de hand van de resultaten van zowel mijn literatuuronderzoek als de afgenomen interviews kan ik stellen dat transdisciplinaire communicatieteams een meerwaarde zijn voor de crisiscommunicatie bij noodsituaties in de gemeentelijke fase. Dit is meteen de belangrijkste conclusie van mijn eindwerk.

Om de implementatie van dergelijke teams te bevorderen trachtte ik een leidraad uit te werken die daarbij kan helpen. Tijdens mijn onderzoek kwamen enkele bevorderlijke stappen voor dit implementatieproces naar boven. De belangrijkste zijn het maken van duidelijke afspraken, het zorgen voor een goede samenstelling van het communicatieteam, het vastleggen van de afspraken en de rolverdeling in een plan en het oefenen van dat plan in de praktijk. Wanneer hieraan evaluatiemomenten gekoppeld worden, kan het kwaliteitsverbeteringsproces zijn weg verderzetten. Zo kan er gewerkt worden aan een professionalisering van de crisiscommunicatie.

Sleutelwoorden:

- Crisiscommunicatie
- Discipline 5
- Transdisciplinair
- Werkproces Crisiscommunicatie
- Stappenplan

Inhoud

Samenvatting.....	5
Inhoud.....	7
1 Probleemstelling en methodologie	9
1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
1.2 Afbakening en methodologie.....	10
2 Wettelijk kader en definities	11
2.1 Wettelijke bepalingen	11
2.1.1 Even terug in de tijd	11
2.1.2 Huidige wetgeving van toepassing op discipline 5	11
2.2 Definities en verklaring van termen	15
2.2.1 (Crisis)communicatie	15
2.2.2 Noodsituatie	16
2.2.3 Discipline 5	16
2.2.4 Team D5.....	17
2.2.5 Noodplannen	17
2.2.6 Verschillende niveaus en fasering.....	18
2.2.7 Transdisciplinair werken	18
3. Naar een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5.....	23
3.1 Nood aan een volwaardig communicatieteam.....	23
3.2 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.....	24
3.3 Multidisciplinair communiceren.....	25
3.3.1 Gevalstudie: gebruik van sociale media bij een gemeentelijke fase	26
3.4 Een transdisciplinair communicatieteam.....	30
3.4.1 Het Werkproces Crisiscommunicatie als disciplineoverschrijdend proces.....	31
3.4.2 ... om uiteindelijk te komen tot een transdisciplinair communicatieteam.....	34
4 Een transdisciplinair communicatieteam gewikt en gewogen	37
4.1 Elementen die pleiten in het voordeel van een transdisciplinaire samenstelling van D5.	37
4.1.1 Eenduidige boodschappen als uitgangspunt voor crisiscommunicatie	37
4.1.2 Poolvorming en het belang van een communicatienetwerk voor de afstemming..	38
4.1.3 De multidisciplinaire benadering van zo'n communicatienetwerk.....	40
4.1.4 Expertise van de ervaren communicatiemedewerkers als pluspunt.....	41
4.1.5 De positie van discipline 5 versterken.....	43

4.2	Eventuele valkuilen aan dit concept	45
4.2.1	Het WPCC is nog niet overal gekend en geïntegreerd.....	45
4.2.2	De eventuele betrokkenheid van externe experts	46
4.2.3	De belangrijke keuze van de woordvoerder	46
4.2.4	Het ontbreken van competentieprofielen voor de rollen uit het WPCC	48
4.2.5	De onbekendheid van en het verzet tegen vernieuwing	51
4.2.6	De positie en de reactie van sommige gezagsdragers	52
4.2.7	Beperktheid in capaciteit en middelen	53
4.2.8	Het ontstaan van dubbele rollen voor sommige medewerkers?.....	55
4.2.9	Wie krijgt de leiding over de transdisciplinaire teams?.....	55
4.2.10	Tussentijdse conclusie.....	56
4.3	Hoe kunnen we de implementatie van een transdisciplinair communicatieteam in de hand werken?.....	57
4.3.1	Op voorhand afstemmen en de nodige afspraken maken.....	58
4.3.2	Zorg dat het communicatieteam een (h)echt team is.....	58
4.3.3	Het transdisciplinair samenwerken opnemen in het monodisciplinaire plan D561	
4.3.4	Opleiden en daarna oefenen	62
4.3.5	Ontwikkeling van een stappenplan	64
5	Conclusies en aanbevelingen	67
	Literatuur	71
	Afgenomen interviews	75
	Afkortingen	75
	Lijst met figuren	77
	Lijst met tabellen.....	77

1 Probleemstelling en methodologie

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Sinds 2013 maak ik binnen de politiezone Regio Rhode & Schelde deel uit van de directie Communicatie & Beleid. Dit combineer ik met het veelzijdige terreinwerk van teamchef op de interventiedienst. Vanuit de directie Communicatie & Beleid verzorgen wij onder andere de externe communicatie van onze politiezone. Onze website (<http://www.lokalepolitie.be/5418>), Facebookpagina (<https://www.facebook.com/politie5418>) en Twitteraccount (<https://twitter.com/politie5418>) zijn daarbij de belangrijkste communicatiemiddelen.

Bij het uitoefenen van deze job stelde ik al enkele keren vast dat de gemeentelijke communicatiediensten onze hulp inroepen voor het ondersteunen van de crisiscommunicatie bij noodsituaties. Zo hielpen we de communicatieverantwoordelijke van de gemeente Melle bij een gasbrand in juni 2014. Hun Twitteraccount (<https://twitter.com/bestuurmelle>) was op dat moment nog net geen vier maanden actief en ze hadden nog maar één tweet verstuurd. Tijdens deze noodsituatie stond een medewerker van de politionele communicatiedienst hen bij voor de inhoud van hun crisiscommunicatie enerzijds en voor de verspreiding ervan anderzijds.

Daarnaast merk ik dat, mede door de opmars van sociale media, verschillende actoren uit de veiligheids- en hulpverleningssector dagdagelijks extern communiceren met hun respectievelijke doelgroepen. Dit heeft tot gevolg dat zij elk apart een aanzienlijk klantenbestand opbouwen en een pak ervaring opdoen. Dat kan een meerwaarde hebben bij eventuele crisiscommunicatie. Ter illustratie, de brandweerzone Antwerpen (<https://twitter.com/bzantwerpen>) heeft meer dan 8800 volgers op Twitter, de lokale politiezone Regio Rhode & Schelde meer dan 2550 (cijfers 17 april 2017). Eveneens stel ik vast dat, wanneer wij vanuit de politiezone in het kader van crisiscommunicatie een bericht op Facebook plaatsen, wij snel de kaap van 3000 bereikte personen overschrijden. Als het gaat over sociaal gevoelige thema's bereiken we uitzonderlijk zelfs meer dan 25000 accounts. Het lijkt mij logisch om ook die communicatiemiddelen in te zetten op het ogenblik dat de bevolking actief op zoek gaat naar informatie tijdens een noodsituatie.

Bij een eerste studieronde tijdens module 2 (wetgeving) van het postgraduaat rampenmanagement kwam ik tot de vaststelling dat er wettelijk heel weinig bepaald is over een eventuele samenstelling van discipline 5. De opdrachten en de organisatie van die opdrachten komen wel aan bod, maar over de uitvoerders ervan beperkt de wetgeving (KB 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen) zich tot "*de bevoegde overheid of zijn afgevaardigde*". In de Ministeriële Omzendbrief van 26 oktober 2006 staat dat de burgemeester bevoegd is voor de inhoud van de informatie en de verspreiding ervan op zijn niveau en dat die burgemeester informatie geeft over de noodsituatie in de gemeentelijke fase. Het gaat in praktijk veelal om de communicatieambtenaar van de gemeente. Hij/zij heeft echter soms weinig ervaring met crisiscommunicatie. Nochtans vermeldt dezelfde omzendbrief ook dat het aangewezen is hiervoor iemand aan te duiden die naast communicatieve vaardigheden naar publiek en media toe, ook een zekere kennis bezit over de werking van de hulpdiensten en over crisiscommunicatie.

Neem bijvoorbeeld de gemeenten Lovendegem, Waarschoot, Zomergem en Nevele, vier buurgemeenten in Oost-Vlaanderen. Zij hebben een samenwerkingsovereenkomst aangaande

de organisatie van discipline 5. Wanneer we hun monodisciplinair interventieplan ‘Informatie aan de bevolking’ bekijken, blijkt dat er enkel sprake is van een samenwerking tussen de gemeentelijke communicatieambtenaren. De communicatieverantwoordelijken van de hulp- en/of veiligheidsdiensten komen niet aan bod.

Maar ook op stedelijk niveau blijkt er nood te zijn aan ondersteuning voor discipline 5 bij een noodsituatie. Dat blijkt uit een gesprek met Dirk Delechambre, perscoördinator en verantwoordelijke voor discipline 5 in Antwerpen (10 april 2017). Delechambre stelt dat op basis van praktijkervaringen blijkt dat het takenpakket van discipline 5 niet helemaal kan uitgevoerd worden door een tekort aan beschikbare mensen tijdens een noodsituatie. Als je dan kan rekenen op de communicatiediensten van zowel politie als brandweer, kom je volgens hem al een heel eind verder.

Op basis van voorgaande elementen kom ik tot de volgende probleemstelling voor mijn eindwerk: *“Zouden transdisciplinaire samenwerkingsverbanden geen meerwaarde betekenen voor de crisiscommunicatie bij een noodsituatie in de gemeentelijke fase?”*

1.2 Afbakening en methodologie

In dit eindwerk onderzoek ik de eventuele meerwaarde van transdisciplinaire crisiscommunicatieteams op gemeentelijk niveau. Zowel het provinciale als nationale niveau zijn minstens even interessant om te onderzoeken. Toch beperkt dit werk zich tot het gemeentelijke niveau. Enerzijds omdat dit niveau het dichtst aanleunt bij mijn werkomgeving bij de lokale politie, anderzijds omdat ik door deze afbakening in te voeren gedetailleerder te werk kan gaan.

Zoals verder zal blijken is de basiswetgeving inzake noodplanning (Koninklijk Besluit en nationale Ministeriële Omzendbrieven) nationale materie. Deze bepalingen zijn dus van toepassing voor het ganse Belgische grondgebied. Ik heb echter mijn onderzoeksgebied geografisch afgebakend door het te beperken tot Vlaanderen. Ongetwijfeld zijn er in Wallonië interessante en representatieve casussen om te onderzoeken, maar omwille van het taalverschil heb ik me daar niet aan gewaagd. Het aftoetsen van de conclusies van dit eindwerk aan de situatie aan de overkant van de taalgrens is iets wat in de toekomst door andere onderzoekers zou kunnen gebeuren.

Qua methodologie maakte ik bij dit eindwerk gebruik van literatuur- en kwalitatief onderzoek. Voor het literatuuronderzoek bestudeerde ik zowel wetgeving (hard law en soft law) als wetenschappelijke en vakliteratuur met betrekking tot crisiscommunicatie en noodplanning. Voor de interviews had ik vraaggesprekken met personen die stuk voor stuk hun ervaring in het kader van nood- en interventieplanning hebben. Om een representatief beeld te krijgen van de situatie stelde ik mijn vragen aan vertegenwoordigers van verschillende disciplines uit de nood- en interventieplanning, verspreid over alle Vlaamse provincies. Aan de hand van deze methodologie zocht ik uit of mijn eigen visie gedeeld wordt door experts in dit vakgebied.

Andere onderzoekstechnieken zoals kwantitatief onderzoek heb ik bewust niet aangewend. Een gebrek aan kennis over het opstellen van bevragingen en het verwerken van statistische resultaten zou tot foutieve conclusies kunnen hebben geleid, hetgeen ik absoluut wou vermijden.

2 Wettelijk kader en definities

2.1 Wettelijke bepalingen

2.1.1 Even terug in de tijd

Volgens de Leidraad Crisiscommunicatie van de Algemene Directie Crisiscentrum (2007) kwam er vooral tussen 1990 en 2006 meer en meer verandering in de wettelijke basis die bepaalt wie de informatie aan de bevolking bij een noodsituatie op zich moet nemen.

In 1990 werd informatie als aparte discipline ingeschreven in de Ministeriële Omzendbrief van 11 juli 1990 in verband met de noodplannen voor de hulpverlening. Informatie werd daardoor dus officieel erkend als een volwaardige discipline.

Het Koninklijk Besluit van 31 januari 2003 tot vaststellingen van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en –situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, bepaalde dat de noodplannen de taakverdeling moeten aangeven die de verschillende diensten moeten verrichten. Ze zijn in vijf functionele disciplines gegroepeerd. Dit Koninklijk Besluit geeft de informatie aan de bevolking aan als vijfde discipline.

Ondertussen bepalen zowel het Koninklijk Besluit van 16 februari 2006 op de noodplanning als de Ministeriële Omzendbrief van 26 oktober 2006 de opdrachten van die vijfde discipline. De specifieke bepalingen die daarin voor discipline 5 zijn opgenomen worden verder in dit hoofdstuk besproken.

Het Koninklijk Besluit betreffende de noodplanning vierde in 2016 haar tiende verjaardag. De dienst Noodplanning van de Algemene Directie Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken greep deze verjaardag aan om te werken aan een herziening van het Koninklijk Besluit en de omzendbrieven. Er werden in dit kader een aantal studiedagen en workshops georganiseerd. Momenteel wordt er gewerkt aan een eerste ontwerp van een nieuw Koninklijk Besluit (“Herziening Wetgeving op de Noodplanning”, 2017).

2.1.2 Huidige wetgeving van toepassing op discipline 5

Zoals hierboven vermeld zijn het Koninklijk Besluit betreffende de noodplanning en de daaraan gekoppelde omzendbrieven de voornaamste huidige wetteksten die van toepassing zijn op discipline 5. Zij bepalen de opdrachten van discipline 5. Daarom vind ik het aangewezen de artikelen uit die wetteksten, of de delen ervan die handelen over discipline 5 hieronder letterlijk weer te geven. Ook de belangrijkste artikelen over multidisciplinaire samenwerking worden vermeld.

Naast de weergegeven wetteksten is er nog andere wetgeving van toepassing op het onderwerp van dit eindwerk. In onder andere het Belgisch Strafwetboek (beroepsgeheim), de Wet op het politieambt en omzendbrieven van het College van Procureurs Generaal staan bepalingen die invloed hebben op communicatie, woordvoering, etc. Indien noodzakelijk worden die later in dit eindwerk aangehaald.

Koninklijk Besluit 16 februari 2016 betreffende de noodplanning:

Art. 9. Elke discipline stelt een monodisciplinair interventieplan op.

Art. 14.

§ 1. Discipline 5 heeft betrekking op de informatie.

§ 2. De opdrachten betreffende de informatie omvatten onder andere:

1° tijdens de noodsituatie:

- de informatie en richtlijnen aan de bevolking;

- de informatie aan de media;

2° na het opheffen van de noodsituatie:

- de informatie over de maatregelen voor de terugkeer naar de normale situatie.

§ 3. De organisatie van de informatie berust bij de directeur informatie, hierna Dir-Info genoemd.

De Dir-Info wordt door de bevoegde overheid aangeduid.

§ 4. De opdrachten van discipline 5 worden uitgevoerd door de bevoegde overheid of zijn afgevaardigde.

§ 5. In geval van de federale fase:

- is de bevoegde Minister belast met de coördinatie van de algemene informatie aan de bevolking. Hij wordt in deze taak bijgestaan door de betrokken gouverneurs en burgemeesters;

- zijn de betrokken burgemeesters en gouverneurs belast met de informatieverstrekking over de maatregelen die de getroffen moeten nemen om zich te beschermen.

Art. 26.

De NIP bevatten minimaal: ...

6° de organisatie van de informatieverstrekking aan de bevolking en aan de getroffen; ...

Belangrijk is de verplichting voor elke discipline, dus ook discipline 5, om een monodisciplinair plan op te stellen dat minstens de organisatie van de informatieverstrekking aan de bevolking en de media bevat. Die organisatie berust volgens dit Koninklijk Besluit bij de directeur-informatie die door de bevoegde overheid wordt aangeduid. De opdrachten van discipline 5 moeten uitgevoerd worden door de bevoegde overheid of zijn afgevaardigde. Binnen de afbakening van dit onderzoek (gemeentelijke fase) zal dit bijgevolg de burgemeester of zijn afgevaardigde zijn.

Ministeriële omzendbrief NPU-1 26 oktober 2006

E. Discipline 5 : Informatie.

Het is van het grootste belang naar aanleiding van een noodsituatie gepast te communiceren, de communicatie regelmatig te onderhouden en bij te stellen in functie van het verloop en de ontwikkeling van de noodsituatie.

Tijdens de noodsituatie zal de bevolking zo vlug mogelijk worden geïnformeerd over wat er gaande is en over de te nemen voorzorgsmaatregelen of andere maatregelen.

Ook de media moeten accuraat worden geïnformeerd. Zij kunnen immers een zeer nuttige rol vervullen bij het overbrengen van de aanbevelingen van de overheid naar de bedreigde bevolking.

Na het opheffen van de noodsituatie zal ook met de meeste zorg informatie worden gegeven over de maatregelen die de terugkeer naar een genormaliseerde situatie

mogelijk maken of bevorderen. Bijvoorbeeld de informatie over mogelijkheden tot tussenkomst van het rampenfonds.

Een en ander zal worden voorbereid en vooraf uitgewerkt in een monodisciplinair plan voor discipline 5.

In dit plan kan bij voorbaat worden bepaald op welke wijze de bevolking kan worden geïnformeerd, hoe de communicatie met de pers wordt georganiseerd, welke infonummers worden vrijgegeven, waar het communicatiecentrum wordt gevestigd, wie de functie van directeur-informatie of Dir-Info tijdens de noodsituatie opneemt en de informatie coördineert met deze die door discipline 2 wordt gegeven over slachtoffers. Het is aangewezen hiervoor iemand aan te duiden die naast communicatieve vaardigheden naar publiek en media toe, ook een zekere kennis bezit over de werking van de hulpdiensten en over crisiscommunicatie.

De Dir-Info zal instaan voor de organisatie van de informatie.

Hij kan ook als woordvoerder worden aangeduid voor de burgemeester of de gouverneur. Dezen zijn elk op hun niveau bevoegd voor de inhoud van de informatie en de verspreiding ervan.

De burgemeester geeft algemene informatie over de noodsituatie in de gemeentelijke fase, de gouverneur in de provinciale fase.

In geval van de federale fase zal de bevoegde minister instaan voor de coördinatie van de algemene informatie aan de bevolking. De gouverneurs en de burgemeesters zullen hiermee rekening houden wanneer zij de bevolking inlichten over de nodige beschermingsmaatregelen.

Het plan voor discipline 5 wordt provinciaal én lokaal opgesteld door de respectieve veiligheidscellen.

...

A. Algemeen nood- en interventieplan (ANIP).

In artikel 26 van het KB wordt de minimale inhoud opgesomd van de ANIP van de provincies en de gemeenten. Zij zullen bevatten : ...

- de afspraken inzake de te gebruiken communicatiemiddelen en de te volgen communicatieprocedures, dit laatste te verwerken in een communicatieschema; ...*
- de inlichtingen over de wijze waarop de organisatie van de informatie naar de bevolking, de getroffen en de media zal gebeuren en met opgave van de diensten, personen en middelen die daarvoor bij voorbaat zullen worden ingezet; ...*

In deze ministeriële omzendbrief wordt onder andere beschreven dat het van het grootste belang is om naar aanleiding van een noodsituatie gepast te communiceren, zowel naar de bevolking als naar de media toe, en die communicatie te onderhouden en bij te stellen indien nodig. De voorbereidingen hiervoor en de organisatie ervan moeten worden uitgewerkt in een monodisciplinair plan voor discipline 5. Ook wie de directeur-informatie (Dir-Info) zal zijn maakt daar deel van uit. Er wordt zelfs aangeraden daarvoor iemand aan te duiden die naast communicatieve vaardigheden ook kennis heeft over de werking van de hulpdiensten en over crisiscommunicatie. Tevens wordt bepaald dat die persoon aangeduid kan worden als woordvoerder. Ten slotte staat in deze omzendbrief ook dat de algemene nood- en interventieplannen (ANIP) de organisatie van de informatie aan de bevolking, getroffen en media, inclusief de in te zetten personen, diensten en middelen zullen bevatten.

2.3. Intergemeentelijke, interprovinciale en grensoverschrijdende samenwerking

Zowel op vlak van de planning als op vlak van het beheer van de noodsituatie is het belangrijk om:

- samen te werken met de gemeente(n), provincie(s) en/of het/de buurland(en) inzake wederzijdse uitwisseling van informatie (met inbegrip van de uitwisseling van contactpersonen) en inzake interventie en informatie aan de bevolking;*
- in voorkomend geval hierover akkoorden af te sluiten.*

4.2. Samenstelling van de discipline

Een discipline is een functioneel geheel van opdrachten dat door verschillende tussenkomende diensten wordt uitgeoefend. Dat impliceert dat:

- a) een discipline kan bestaan uit leden die behoren tot verschillende instellingen of diensten. ...*
- b) Eenzelfde instelling of eenzelfde dienst kan opdrachten vervullen die onder verschillende disciplines ressorteren. ...*

Voor zover elke discipline eerst haar eigen opdrachten uitvoert, levert zij hulp en/of werkt zij samen met de andere disciplines bij de uitvoering van hun respectievelijke opdrachten en dit in functie van de resterende menselijke en materiële middelen.

...

4.5.3. Multidisciplinaire coördinatie

Overeenkomstig de omzendbrief NPU-1 moet bij de uitwerking van het monodisciplinair plan bijzondere aandacht worden besteed aan de interactie met de andere disciplines. Bijgevolg moet het monodisciplinair plan:

- compatibel zijn met de andere monodisciplinaire plannen*
- de multidisciplinaire samenwerking organiseren.*

Voor dit eindwerk is het artikel van belang waarin bepaald wordt dat een discipline kan bestaan uit leden die behoren tot verschillende instellingen of diensten en dat eenzelfde dienst opdrachten kan vervullen die onder de bevoegdheid van verschillende disciplines vallen. Ook het belang van een multidisciplinaire samenwerking wordt aan de hand van deze omzendbrief in de huidige wetgeving opgenomen.

Als we de drie voormelde wetteksten samen bekijken, is er wettelijk heel weinig bepaald over een eventuele samenstelling van discipline 5. De opdrachten en de organisatie van die opdrachten komen wel aan bod in artikel 14 van het Koninklijk Besluit. Maar over de uitvoerders ervan beperkt de wetgeving zich tot “*de bevoegde overheid of zijn afgevaardigde*”, zijnde de burgemeester, gouverneur of de bevoegde minister. Verder staat ook nog geschreven dat de organisatie van de informatie berust bij de directeur-informatie (Dir-Info) die door de bevoegde overheid wordt aangeduid. In de Ministeriële Omzendbrief NPU-1 staat dat de burgemeester bevoegd is voor de inhoud van de informatie en de verspreiding ervan op zijn niveau en dat die burgemeester informatie geeft over de noodsituatie in de gemeentelijke fase.

De inhoud van de monodisciplinaire interventieplannen wordt niet specifiek bepaald in het Koninklijk Besluit zelf, maar is volgens professor dr. Kathleen Van Heuverswyn (Wettelijk Kader Noodplanning, 2015) af te leiden uit de opdrachten. Er zijn wel enkele verduidelijkingen in de ministeriële omzendbrieven, onder andere over de interactie met andere disciplines. Hierin wordt volgens Van Heuverswyn bepaald dat interdisciplinair overleg vooraf noodzakelijk is.

In geen enkele wet, Koninklijk Besluit of omzendbrief is er letterlijk sprake van een transdisciplinaire werking. In de Ministeriële Omzendbrief NPU-4 wordt in het artikel over de samenstelling van de discipline wel gesteld dat leden van verschillende diensten kunnen samenwerken aan het takenpakket van één discipline. Dit kan volgens mij beschouwd worden als een eerste stap in de richting van transdisciplinair samenwerken. Tevens wordt nergens bepaald hoe een communicatieteam zoals discipline 5 moet zijn samengesteld of aan welke competentieprofielen de leden ervan eventueel moeten voldoen. De enige aanbeveling in de wetgeving hieromtrent is: *“Het is aangewezen hiervoor iemand aan te duiden die naast communicatieve vaardigheden naar publiek en media toe, ook een zekere kennis bezit over de werking van de hulpdiensten en over crisiscommunicatie.”*

2.2 Definities en verklaring van termen

2.2.1 (Crisis)communicatie

Volgens Jeroen Wils (2014) is crisiscommunicatie het aanbieden van informatie van zenders aan ontvangers met het doel de escalatie van een crisissituatie en de daaraan verbonden materiële en immateriële gevolgen te beperken. Communicatie is van groot belang om alle betrokkenen zo snel mogelijk van de juiste en volledige informatie te voorzien zodra zich een crisis aandient en ook nadien.

De term crisissituatie die Jeroen Wils in zijn definitie gebruikt kan ofwel geïnterpreteerd worden als een crisis binnen een bedrijf of organisatie die moet opgelost worden, ofwel als een noodsituatie. In dit eindwerk weerhoud ik de crisiscommunicatie naar aanleiding van noodsituaties.

De belangrijkste doelstellingen van crisiscommunicatie in een noodsituatie zijn volgens de Leidraad Crisiscommunicatie van de Algemene Directie Crisiscentrum (2007) enerzijds de bevolking waarschuwen en geruststellen en anderzijds de bevolking informeren over de situatie, het verloop ervan en de maatregelen die door de overheid worden genomen. Heel belangrijk daarbij is dat de informatiedoorstroming moet gericht zijn op dat wat de (betrokken) burgers vanuit hun standpunt willen weten.

Crisiscommunicatie bestaat volgens deze leidraad essentieel uit:

- het waarschuwen van de bevolking,
- het informeren van slachtoffers en de familieleden van de slachtoffers,
- het informeren van de (getroffen) bevolking over de te nemen beschermingsmaatregelen,
- het informeren van de (getroffen) bevolking over de maatregelen die door de overheid worden getroffen,
- het informeren van het publiek.

In de definitie van Jeroen Wils komt niet voor dat de informatie gericht moet zijn op dat wat de doelgroep wil weten. Hij vertrekt vanuit het klassieke communicatiemodel waarbij de zender zijn boodschap via een middel aan de ontvanger aanbiedt. Maar onderzoek toont aan dat dit model een wensmodel is. Boodschappen op zich zetten niet aan tot een ander gedrag of denkwijze. (FOD Binnenlandse Zaken, 2015).

Volgens Marynissen et al. (2010) leven we in een chaosmodel waarbij de rollen van zenders en ontvangers niet meer duidelijk zijn en er volop wordt gewisseld van rol. De middelen en

kanalen zijn bijna onuitputtelijk en iedereen publiceert ook zelf. Daarnaast heeft de monoloog plaatsgemaakt voor dialoog. Luisteren naar en de dialoog aangaan met de buitenwereld is veel effectiever dan enkel de eigen boodschap brengen.

Anne-Marie van het Erve (2015) zegt zelfs dat crisiscommunicatie alleen maar goed en geloofwaardig kan worden uitgevoerd als crisismanagers dat wat de samenleving hen vertelt als vertrekpunt nemen. Laten zij zich in hun communicatie leiden door hun eigen inschatting van wat anderen nodig hebben, hun vooringenomenheid, hun angsten, hun persoonlijke belangen, hun stokpaardjes of zelfs hun incompetentie, dan is de communicatiecrisis onontkoombaar en slaan ze de plank mis. Met deze stelling wil ze het belang van omgevingsanalyse bij crisiscommunicatie aantonen.

Het is met andere woorden heel belangrijk om bij crisiscommunicatie uit te gaan van de perceptie die leeft over de situatie. Bij het Werkproces Crisiscommunicatie, dat verder in dit eindwerk uitvoerig besproken wordt, speelt die perceptie een heel belangrijke rol.

2.2.2 Noodsituatie

Een noodsituatie wordt in de Belgische wetgeving (KB 16 februari 2006, art. 6§) gedefinieerd als: *“Elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of kan veroorzaken, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, en ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van disciplines vereist is om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken.”*

2.2.3 Discipline 5

Een discipline wordt in datzelfde Koninklijk Besluit gedefinieerd als *“een functioneel geheel van opdrachten die door de verschillende deelnemende interventiediensten of andere diensten worden uitgevoerd”*.

Het is belangrijk om te benadrukken dat disciplines het functioneel geheel van opdrachten zijn en niet de interventie- of hulpverleningsdiensten die instaan voor de uitvoering van die opdrachten. Binnen de Belgische nood- en interventieplanning worden vijf disciplines gevormd. Discipline 1 omvat de hulpverleningsoperaties en discipline 2 de medische, sanitaire en psychosociale hulp. Discipline 3 omvat de opdrachten voor de politie van de plaats van de noodsituatie en discipline 4 bestaat uit de logistieke steun.

Discipline 5 (D5) is de verzamelnaam voor alle opdrachten van communicatie met de bevolking bij een noodsituatie. Discipline 5 staat dus in voor de informatie en communicatie aan de bevolking. Het is evenwel niet de taak van discipline 5 om instructies en richtlijnen vanuit het coördinatiecomité door te geven naar de verschillende diensten die deze moeten uitvoeren. Discipline 5 heeft geen verbindingsfunctie tussen de betrokken disciplines maar staat als het ware in voor de externe communicatie.

2.2.4 Team D5

Om de overheden op gemeentelijk, provinciaal en federaal niveau bij te staan in hun crisiscommunicatie, kan sinds eind 2013 beroep gedaan worden op Team D5. De leden van het Team D5 hebben een achtergrond in communicatie en noodplanning. De meesten werken bij een gemeente of bij één van de federale diensten van de gouverneurs. Op basis van een vrijwillig engagement stellen zij zich beschikbaar om ondersteuning te bieden aan overheden die geconfronteerd worden met een noodsituatie (“Team D5: ondersteuning in crisiscommunicatie”, 2015). Net zoals andere disciplines beroep kunnen doen op andere korpsen als de eigen materiële en menselijke middelen onvoldoende blijken, zo kan discipline 5 beroep doen op versterking voor de crisiscommunicatie. Het Team D5 werkt volgens het Werkproces Crisiscommunicatie dat ontwikkeld werd door de Algemene Directie Crisiscentrum. Zo kan het de lokale overheden onder andere bijstaan in de analyse van de situatie, het formuleren van communicatie-adviezen, het meewerken aan de tekstredactie en de persopvang op het terrein (FOD Binnenlandse Zaken, 2015). Het Werkproces Crisiscommunicatie komt later in dit eindwerk uitgebreid aan bod.

2.2.5 Noodplannen

De aanpak van noodsituaties door de overheden wordt beschreven in noodplannen (Noodplanning en crisisbeheer in België, 2013). Een noodplan is een beleidsinstrument dat bedoeld is om een snelle inzet van beschikbare hulpverleningsmiddelen mogelijk te maken en een optimale coördinatie van die middelen te realiseren. Algemene nood- en interventieplannen (ANIP) bevatten de algemene richtlijnen en benodigde informatie om het beheer van noodsituaties te waarborgen. Bijzondere nood- en interventieplannen (BNIP) vullen het ANIP aan met bijkomende richtlijnen betreffende een specifiek risico. Monodisciplinaire interventieplannen regelen de interventiemodaliteiten van één discipline. Interne noodplannen ten slotte zijn erop gericht de schadelijke gevolgen van een noodsituatie binnen een bedrijf of instelling te beperken.

Elk van de disciplines werkt een monodisciplinair interventieplan uit dat dan wordt opgenomen in een multidisciplinair (gemeentelijk, provinciaal en nationaal) algemeen nood- en interventieplan. Er is volgens Alain Duchatelet (Evenementen en noodsituaties in België, 2015) dus gekozen voor een geïntegreerde noodplanning, multidisciplinair en monodisciplinair.

Ook voor discipline 5 moet een monodisciplinair plan worden opgesteld. Dit plan beschrijft de opdrachten van deze discipline, haar samenstelling, de taakverdeling, enz. Een element dat volgens de Leidraad Crisiscommunicatie van de FOD Binnenlandse Zaken zeker niet mag ontbreken is de taakverdeling binnen de discipline en de manier van informatiedoorstroming indien wordt opgeschaald of wanneer het einde van een fase wordt aangekondigd.

Dit verzoekt om enige duiding inzake niveaus en fasering bij noodsituaties in België.

2.2.6 Verschillende niveaus en fasering

De bevoegde bestuurlijke overheden voor het beheer van een noodsituatie zijn volgens het Koninklijk Besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen de burgemeester in zijn gemeente, de gouverneur in zijn provincie of de minister van Binnenlandse Zaken op het grondgebied van de federale staat. Daarom kunnen de nood- en interventieplannen worden afgekondigd en geactiveerd op drie niveaus. Die niveaus noemen we fasen. We onderscheiden de gemeentelijke fase, de provinciale fase en de federale fase (Ministeriële Omzendbrief NPU-1, 2007).

Voor de eventuele afkondiging van een fase zal worden rekening gehouden met verschillende parameters zoals feiten, geografische uitgestrektheid, aantal slachtoffers, milieueffecten, economische weerslag, sociale weerslag, nodige middelen en aard van de noodsituatie (Seveso, nucleair, terrorisme, ...). Dergelijke fasen impliceren een multidisciplinaire aanpak.

De afkondiging van één van de hierboven vermelde fasen betekent niet dat elke discipline zijn eigen monodisciplinair plan moet opstarten. Anderzijds kan een monodisciplinair interventieplan ook op zichzelf worden geactiveerd, zelfs als er geen noodfase van kracht is. Naargelang de situatie, de lokale politieke en socio-economische context en de media-aandacht moet het monodisciplinair plan al dan niet worden opgestart in een gemeentelijke, provinciale of federale fase. Zowel objectieve als subjectieve criteria kunnen meespelen om een monodisciplinair plan al dan niet op te starten. Het is volgens de Leidraad Crisiscommunicatie van de FOD Binnenlandse Zaken de verantwoordelijke van discipline 5 die, na akkoord van de bevoegde overheid, beslist over de inwerkingstelling van het monodisciplinair plan.

Zoals bij de afbakening en methodologie vermeld, spitst dit eindwerk zich toe op noodsituaties in de gemeentelijke fase.

2.2.7 Transdisciplinair werken bij noodsituaties

De term transdisciplinair werken gaat letterlijk over de manier van samenwerking tussen verschillende disciplines. Er zijn verschillende termen die zo'n samenwerking beschrijven, gaande van multidisciplinair, over interdisciplinair tot transdisciplinair. Tussen die drie termen zit een oplopend gradatieverschil. De samenwerking wordt steeds intensiever. Hieronder licht ik dit toe.

Het multidisciplinaire karakter van nood- en interventieplanning vinden we zoals gezegd terug in de huidige wetgeving en in de definitie van een noodsituatie waarin gesteld wordt dat er coördinatie moet zijn tussen de verschillende disciplines. De kennis van de verschillende disciplines wordt gecombineerd.

Interdisciplinariteit gaat een stap verder. Het betekent letterlijk 'tussen de disciplines'. Het gaat om een benaderingswijze in de wetenschap waarbij niet wordt vastgehouden aan de eigen discipline of vakgebied, maar waar een tussenpositie wordt gecreëerd.

Transdisciplinair kan worden beschouwd als de ultieme vorm van samenwerking. Concepten, methodes, werkwijzen uit de verschillende disciplines worden volledig geïntegreerd in gemeenschappelijke processen.

Hannelore Stevens geeft in haar masterproef over multidisciplinaire samenwerking tussen universiteiten (2013) verschillende definities van deze gradaties van samenwerking bij wetenschappelijke onderzoeken. Ook zij behandelt achtereenvolgens multidisciplinaire, interdisciplinaire en transdisciplinaire samenwerking. Van multidisciplinair werken hanteert ze volgende definities:

- *Multidisciplinary projects are those in which researchers, representing different fields, contribute methods and ideas from their respective disciplines towards the analysis of a particular research question.* (Rosenfield, 1992, zoals geciteerd in Stevens, 2013)
- *In multidisciplinary research, a variety of disciplines collaborate in one research program without integration of concepts, epistemologies or methodologies. The degree of integration between disciplines is restricted to linking of research result.* (Flinterman et al, 2001, zoals geciteerd in Stevens, 2013)

De belangrijkste termen die volgens Stevens naar voren komen bij multidisciplinariteit zijn samenwerken, verschillende disciplines en het zoeken naar oplossingen door de onderzoeksresultaten van de verschillende disciplines te linken.

Interdisciplinariteit gaat volgens haar iets verder door de verschillende concepten van de verschillende disciplines in een veel vroeger stadium te integreren dan bij multidisciplinariteit. Daarvoor baseert ze zich onder andere op de definitie van Grossman (1979, geciteerd in Stevens, 2013):

Joint, coordinated and continuously integrated research done by experts with different disciplinary backgrounds, working together and producing joint reports, papers, recommendations, and/or plans, which are so tightly and thoroughly interwoven that the specific contributions of each researcher tend to be obscured by the joint product.

Wat bij onderstaande definities van transdisciplinariteit tenslotte opvalt is dat de integratie nog groter is dan bij de vorige twee.

- *Transdisciplinary projects are those in which researchers from different fields not only work closely together on a common problem over an extended period but also create a shared conceptual model of the problem that integrates and transcends each of their separate disciplinary perspectives.* (Rosenfield, 1992, geciteerd in Stevens, 2013)
- *Transdisciplinary is a specific form of interdisciplinarity in which boundaries between and beyond disciplines are transcended and knowledge and perspectives from different scientific disciplines as well as non-scientific sources are integrated.* (Flinterman et al., 2001, geciteerd in Stevens, 2013)

Dit kan volgens Stevens zelfs gezien worden als de creatie van een nieuwe discipline in plaats van een integratie van bevindingen uit afzonderlijke disciplines.

Ook Geert Gijs (2012), diensthoofd crisisbeheer van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, beschrijft de verschillende gradaties van samenwerking tussen de disciplines.

Hierbij onderscheidt hij volgende types:

- *Multidisciplinair*: de disciplines leveren ieder hun bijdrage vanuit hun eigen vakgebied.
- *Interdisciplinair*: de samenwerking resulteert in oplossingen die goed op elkaar aansluiten en het geheel een meerwaarde geven.
- *Transdisciplinair*: de bijdragen van de verschillende disciplines gaan in elkaar op en resulteren in oplossingen die niet langer één op één relatie hebben met de respectievelijke vakgebieden.

Van Heuverswyn (2014) stelt dat transdisciplinariteit duidelijk een stap verder gaat dan andere multidisciplinaire benaderingen. Zij hanteert ook nog het begrip pluridisciplinariteit, wat volgens haar staat voor de studie van een bepaald aspect in meerdere disciplines tegelijkertijd, met de bedoeling om een specifieke “home discipline” te verrijken met de inbreng van de andere.

Interdisciplinariteit beoogt volgens Van Heuverswyn een bepaald aspect te bestuderen door gebruik te maken van de methodes die eigen zijn aan andere disciplines. Zowel pluridisciplinariteit als interdisciplinariteit zorgen dus wel voor toenadering en uitwisseling over de traditionele grenzen heen, maar de finaliteit blijft wel ten dienste van één van de betrokken disciplines.

Transdisciplinariteit daarentegen legt zich volgens Van Heuverswyn toe op wat er zich tussen (“between”) de disciplines, doorheen (“across”) verschillende disciplines en boven (“beyond”) die disciplines afspeelt. De doelstelling is de huidige werkelijkheid beter te begrijpen en daarvoor is eenheid van kennis in de transdisciplinaire benadering een voorwaarde. Transdisciplinariteit verwerpt geenszins monodisciplinariteit, integendeel. Monodisciplinariteit wordt gezien als een essentiële en voorafgaande voorwaarde om tot transdisciplinair denken te kunnen komen.

Transdisciplinair is volgens Van Heuverswyn dus eerder complementair, in die zin dat ze een nieuwe dimensie toevoegt, namelijk door de erkenning dat naast de verschillende niveaus van de werkelijkheid (die elk afzonderlijk worden bestudeerd in de aparte disciplines), er bovendien een bijzondere dynamiek bestaat, die wordt veroorzaakt door interactie tussen de onderscheiden niveaus.

Volgens Bruelemans, Bruggemans en Van Mechelen (2015) ten slotte kan crisismanagement pas goed werken als er niet enkel sprake is van samenwerking, maar ook van disciplineoverschrijdende processen. Deze processen noemen zij transdisciplinaire processen.

Uit de verschillende, al dan niet wetenschappelijke, definities blijkt dat er duidelijk een gradatieverschil in de intensiviteit van samenwerken, gaande van multi- naar transdisciplinariteit, is. Ik stel echter vast dat de lijn tussen de gradaties dun en voor interpretatie vatbaar is. Het is met andere woorden niet altijd exact te bepalen in welk samenwerkingsniveau bepaalde samenwerkingsverbanden zich bevinden. De nuanceverschillen in de definities versterken deze onduidelijkheid.

In de bestudeerde literatuur vond ik geen definitie die exact aansluit bij het transdisciplinair samenwerken dat ik in dit eindwerk onderzoek. Daarom opteer ik ervoor een eigen definitie op te stellen van transdisciplinaire samenwerkingsverbanden in noodsituaties. Ik verwerk daarin twee elementen die aan bod komen in mijn literatuuronderzoek. Enerzijds is er het uitgangspunt van Bruelemans et al. (2015) waarbij, om te kunnen spreken over

transdisciplinaire samenwerking, de respectievelijke monodisciplinaire concepten geïntegreerd worden tot één disciplineoverschrijdend proces. Anderzijds is er het artikel in de Ministeriële Omzendbrief NPU-4 van 30 september 2009 waarin staat dat medewerkers uit verschillende diensten kunnen worden betrokken in de uitwerking van het takenpakket van een discipline. Op basis van de twee bovenstaande elementen kom ik tot de volgende definitie:

Transdisciplinaire samenwerkingsverbanden bij noodsituaties bestaan uit leden van verschillende disciplines in de noodplanning. Ze werken samen volgens één of meerdere disciplineoverschrijdende processen en leveren zo hun bijdrage tot het beheersen van de crisis.

Hoe deze transdisciplinaire samenwerking vertaald wordt naar de externe communicatie bij noodsituaties is het onderwerp van het volgende hoofdstuk. Daarin zoek ik enerzijds uit of er nood is aan extra ondersteuning voor de verantwoordelijke van discipline 5 binnen de gemeente om het volledige takenpakket te kunnen uitvoeren. Anderzijds bekijk ik op welke ondersteuningsvorm of samenwerkingsverbanden hij/zij indien nodig beroep kan doen.

3. Naar een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5

3.1 Nood aan een volwaardig communicatieteam

Zoals hierboven beschreven is discipline 5 de verzamelnaam voor alle opdrachten aangaande de communicatie met de bevolking en de media bij een noodsituatie. Die opdrachten omvatten de analyse, planning en uitvoering van de crisiscommunicatie en worden gerealiseerd door een crisiscommunicatieteam (FOD Binnenlandse Zaken, 2015).

Naargelang de omvang van de noodsituatie kunnen volgens de Leidraad Crisiscommunicatie van de Algemene Directie Crisiscentrum (2007) de verschillende functies binnen zo'n crisiscommunicatieteam gebundeld of ontkoppeld worden. Anders gezegd: een persoon kan meerdere functies vervullen, maar sommige functies kunnen ook door meerdere personen opgenomen worden. Zo kan enerzijds bij een beperkte noodsituatie de webmaster van de gemeente naast het updaten van de website ook het beheer van sociale media voor zijn/haar rekening nemen. Anderzijds kan het bij grotere noodsituaties noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld meer dan één medewerker te hebben die de sociale media beheert. Discipline 5 heeft met andere woorden een veelheid aan communicatietaken. Dit vereist voldoende ondersteuning door een uitgebreid en ervaren team.

Niet elke gemeente beschikt echter over de nodige mensen en middelen om een volledig communicatieteam te bemannen. Als er maar één communicatieadviseur is, moet deze tijdens een crisis proberen verschillende taken te combineren. Naast het laten combineren van verschillende functies door één persoon heeft de verantwoordelijke voor discipline 5 dus ook de mogelijkheid om externe hulp in te roepen. Die hulp kan, zoals in veel gemeenten het geval is, komen van andere medewerkers van de eigen gemeentelijke administratie. Wanneer dit het geval is stelt zich mogelijks het probleem van een gebrek aan competenties voor het uitvoeren van die taken.

Ook in grotere gemeenten of steden, waar wel goed uitgebouwde communicatieteams aan het werk zijn, kan er zich bij een noodsituatie een probleem stellen op het vlak van beschikbaarheid aan mensen met de juiste competenties. Dirk Delechambre geeft aan dat de huidige samenwerkingsvorm in Antwerpen er vooral gekomen is omwille van een capaciteitsprobleem: *“Overdag heb je veel eigen volk, maar in het weekend en ‘s nachts zijn alle helpende handen welkom. Daarom werd gekozen om naar een samenwerkingsmodel te gaan waarbij stad, politie en brandweer geïntegreerd werken.”* (persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

Ook de Leidraad Crisiscommunicatie (2007) stelt dat afhankelijk van de lokale situatie (in het bijzonder in termen van de beschikbare mensen) het mogelijk is dat iemand van één van de andere disciplines een andere pet op zet om op het terrein de rol van op te nemen van discipline 5. Deze persoon wordt dan van zijn gebruikelijke functie gedetacheerd en houdt zich volledig bezig met de opdrachten van discipline 5. Hij/zij kan vooraf aangeduid zijn in het interventieplan van discipline 5 of kan op het moment zelf worden gekozen. In elk geval moet volgens de FOD Binnenlandse Zaken over dit principe vooraf duidelijkheid zijn en moet dit in de veiligheidscel zijn besproken.

Een voorbeeld hiervan vinden we terug in de politiezone RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), waar al sinds 2007 is afgesproken dat bij noodsituaties in de gemeentelijke fase, de perswoordvoerder van de politiezone opgeroepen wordt om de functie van woordvoerder op het terrein op zich te nemen (Bourdeau, persoonlijke communicatie, 14 maart 2017).

Wanneer in een bepaalde situatie blijkt dat de lokale middelen ontoereikend zijn om de veelheid aan communicatietaken te kunnen behartigen (de verantwoordelijke van discipline 5 kan enkel rekenen op interne ondersteuning en die blijkt niet uitgebreid en/of ervaren genoeg), zal er moeten opgeschaald worden binnen discipline 5. Dimi Vercammen, brandweerluitenant in de hulpverleningszone Vlaams Brabant, zegt dat het bij alle andere disciplines gebruikelijk is om op te schalen indien noodzakelijk voor de crisisbestrijding. Als de andere disciplines dat kunnen, moet ook discipline 5 dat volgens hem kunnen: *“Ze zijn als discipline, evenwaardig aan de andere disciplines opgenomen in het Koninklijk Besluit, dus ze moeten net zoals de andere disciplines kunnen opschalen.”*

Voor de externe ondersteuning kan zoals, al eerder vermeld beroep gedaan worden op Team D5 of de federale diensten van de gouverneur. Maar ook dichterbij zijn er vaak communicatieverantwoordelijken met kennis van noodplanning die ondersteuning kunnen bieden bij de crisiscommunicatietaken. Enerzijds kan er beroep gedaan worden op communicatieverantwoordelijken van andere gemeenten (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden), anderzijds kan er ondersteuning komen vanuit andere disciplines (multi- en interdisciplinaire samenwerking). Wanneer de multidisciplinaire samenwerking vastgelegd wordt in een disciplineoverschrijdend proces spreken we over een transdisciplinair communicatieteam. Deze drie bovenvermelde vormen van externe ondersteuning worden hierna apart besproken.

3.2 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Zoals hierboven vermeld kan de externe hulp onder andere gevonden worden bij andere gemeenten. Uit de afgenomen interviews blijkt dat er bij verschillende Vlaamse gemeenten al sprake is van samenwerkingsverbanden tussen de communicatieambtenaren bij eventuele crises.

Een voorbeeld van zo'n samenwerkingsverband vinden we bij de gemeenten Lovendegem, Waarschoot, Zomergem en Nevele, die samen de politiezone LoWaZoNe vormen. In 2014 werd binnen die gemeenten een netwerk noodplanning opgericht, bestaande uit de ambtenaren noodplanning, de communicatieambtenaren en de medewerkers van het psychosociaal hulpverleningsnetwerk. De overeenkomst stelt dat de gemeenten elkaar kunnen bijstaan bij onbeschikbaarheden van leden van dit netwerk (Gemeenteraad Zomergem, 2014). De intergemeentelijke samenwerking is beperkt en louter gebaseerd op een eventueel capaciteitsprobleem door ziekte, verlof of afwezigheid van een communicatieambtenaar. Op dat moment is er een back-up voorzien die geleverd wordt door een communicatieambtenaar van een andere gemeente die behoort tot het grondgebied van de PZ LoWaZoNe. Verder is er in de samenwerkingsovereenkomst volgens de communicatie-ambtenaar van Zomergem, Greet Melis (persoonlijke communicatie, 28 maart 2017), op het vlak van discipline 5 niks anders bepaald. In de monodisciplinaire plannen is dan wel opgenomen dat de monitoring van sociale media bij een gemeentelijke fase uitgevoerd wordt door de communicatieambtenaar van Nevele.

Op een opleidingsdag rond noodplanning, georganiseerd door de federale diensten van de gouverneur van Oost-Vlaanderen (04 maart 2014), stelden Greet Melis en haar collega van Lovendegem, Chris Van Kerckvoorde, dat er ondanks de intergemeentelijke samenwerking nog nood is aan extra ondersteuning voor discipline 5.

Vicky Maes, noodplanningsambtenaar van de provincie Limburg, denkt dat een intergemeentelijke samenstelling momenteel het gemakkelijkst haalbaar is omdat de

verantwoordelijken D5 van de gemeenten normaal op de hoogte zijn van het Werkproces Crisiscommunicatie (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017). Zowel brandweer als politie zijn volgens haar goed bezig op het vlak van communicatie, al werken ze nog niet volgens dit Werkproces. Indien ze dit wel zouden doen is een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5 voor Maes de beste optie. Ze pleit daarom voor het gebruik van het Werkproces Crisiscommunicatie als disciplineoverschrijdend proces. (Voor meer duiding over het Werkproces Crisiscommunicatie verwijst ik naar hoofdstuk 3.4.1)

3.3 Multidisciplinair communiceren

Naast samenwerkingsverbanden tussen gemeentelijke communicatiemedewerkers kan er ook sprake zijn van multidisciplinaire samenwerking. Volgens de definitie van Geert Gijs (2012) over multidisciplinair werken leveren de disciplines dan elk hun bijdrage vanuit het eigen vakgebied.

Een voorbeeld van multidisciplinair communiceren is de samenwerking tussen de communicatiedienst van de politiezone Mechelen-Willebroek en die van de stad Mechelen en de gemeente Willebroek. Volgens Dirk Vandesande, hoofdinspecteur en perswoordvoerder van de politiezone Mechelen-Willebroek (persoonlijke communicatie, 16 maart 2017) zijn er tussen deze diensten wel afspraken gemaakt over wie de lead neemt in de communicatie bij incidenten en/of noodsituaties, maar verder zijn er geen onderlinge afspraken. Er is niets in een plan gegoten. Op het ogenblik dat er een incident plaats vindt wordt er door de verschillende disciplines wel samengewerkt aan de communicatie. Ook de noodplanningsambtenaar van Mechelen en Willebroek bevestigt dit: *"De samenwerking tussen de lokale D5 en de politiezone is de voorbije jaren spontaan gegroeid zonder dat de bestaande monodisciplinaire plannen in die zin werden aangepast."* (persoonlijke communicatie, 30 maart 2017). Het blijkt te gaan om afspraken over wie de lead neemt bij welk soort incidenten en de verdere afstemming nadien.

Patrick De Smedt, commissaris en woordvoerder van de politiezone Grens (Essen, Kalmthout en Wuustwezel) spreekt eveneens over een soortgelijke samenwerking. Hij geeft aan (persoonlijke communicatie, 15 maart 2017) dat er binnen de drie gemeenten van de politiezone taakafspraken gemaakt voor zijn over de invulling van discipline 5 tussen gemeente en de politiezone. Die zijn vastgelegd in het monodisciplinair plan D5. Toch moet die organisatie volgens hem nog verder uitgewerkt worden: *"Zo stelde zich in het verleden bij een bommelding het probleem van de afwezigheid van één van de gemeentelijk communicatoren in de CP-Ops. De Dir-Info die daar aanwezig moest zijn was eigenlijk de gemeentesecretaris in plaats van de communicatiemedewerker die met verlof was. Dat zorgde ervoor dat de communicatie tussen de Dir-Info en de communicatieverantwoordelijke die voor de output (redactie) moest zorgen enerzijds vertraagd verliep en anderzijds met verlies aan correctheid van de informatie."*

Om multidisciplinair te kunnen werken moet het belang van een goed uitgebouwd netwerk van communicatoren onderstreept worden. Volgens Mertens en Ramackers (2013) is het nuttig om over een netwerk van partners te beschikken uit andere overheden en hulpdiensten. Zij kunnen als referentiepersonen op hun beurt hun volgers informeren en de berichten helpen verspreiden naar een ruimer publiek. Zo kunnen we het publiek vergroten en een sneeuwbaaleffect genereren. Daarnaast is het volgens de FOD Binnenlandse Zaken (2013) ook van belang dat discipline 5 afgestemd wordt op de andere disciplines (en hun personeel) met betrekking tot het gebruik van sociale media in noodsituaties. Zodra D5 gebruik maakt van de

sociale media is het volgens FOD Binnenlandse Zaken zinvol om de andere disciplines op de hoogte te brengen van de afspraken en de gebruikte accounts. Ook deze aanpak is een vorm van multidisciplinair communiceren.

Om het belang van multidisciplinaire ondersteuning van crisiscommunicatie via sociale media te onderzoeken, bestudeerde ik het sociale mediagebruik van de verschillende disciplines naar aanleiding van een brand in het bedrijf RPC Promens in Nazareth op 21 december 2016. Alle cijfers die ik bij deze gevalstudie gebruik zijn verkregen via de beschikbare data van Twitter en Facebook op 27 december 2016.

3.3.1 Gevalstudie: gebruik van sociale media bij een gemeentelijke fase

Op 21 december 2016 brak iets voor 6 uur brand uit in het kunststofverwerkend bedrijf RPC Promens in een industriezone in de Oost-Vlaamse gemeente Eke (deelgemeente van Nazareth). Al bij de eerste meldingen en de vaststellingen van de eerste tussenkomende ploegen van brandweer en politie werd duidelijk dat het om een zware brand ging. Ikzelf was ook aan het werk, zonder actief deel te nemen aan de bestrijding van dit incident. Het zorgde ervoor dat ik via de politionele radiocommunicatie, de berichtgeving in de pers en die op sociale media het incident in real-time kon volgen.

Naast de politionele taken had ik speciale aandacht voor de crisiscommunicatie. Er waren geen menselijke slachtoffers en de impact op omliggende bedrijven en de bevolking in het algemeen was beperkt. Al snel werd de gemeentelijke fase afgekondigd door de burgemeester. Ook de media pikte de brand vrij snel op. De case sluit dus naadloos aan bij de afbakening die ik gebruik in dit eindwerk, namelijk de crisiscommunicatie bij een gemeentelijke fase.

Vooreerst breng ik de gebruikte informatiekanaal in kaart. Welke discipline communiceerde over deze brand en via welk kanaal?

Bij het bekijken van de tweets over dit incident zie ik dat er vanaf de officiële Twitteraccount van Nazareth (<https://twitter.com/nazareth9810>) geen enkele communicatie kwam omtrent dit incident. De gemeente koos ervoor om te communiceren met persberichten via hun website. In totaal werden vijf persberichten verstuurd. Het eerste om 09:29 uur, het afsluitende om 13:38 uur. Via hun Facebookaccount (<https://www.facebook.com/gemeentenazareth>) werd om 09:22 uur wel een bericht gestuurd zonder vermelding van schuilmaatregelen, maar met een doorverwijzing naar de gemeentelijke website als informatiebron.



Figuur 1: Screenshot eerste Facebookbericht gemeente Nazareth.
Overgenomen van <https://www.facebook.com/gemeentenazareth>

Zowel discipline 1 (Brandweerzone Centrum) als 2 (politiezone Schelde-Leie) verspreidden wel info via sociale media. De brandweerzone beperkte zich tot het delen van berichten van de geschreven pers. De politiezone Schelde-Leie verstuurde haar eerste berichten met vermelding van de schuilmaatregelen via Twitter (<https://twitter.com/pzscheldeleie>) en Facebook (<https://www.facebook.com/PZScheldeLeie>) rond 08:35 uur. In totaal werden door de politiezone 9 Facebookberichten geplaatst omtrent dit incident. Ze verstuurden hierbij maatregelen ten aanzien van de bevolking, doorverwijzingen naar de website van de gemeente, maar ook randinformatie en empathische berichten.

De omvang van dit incident zorgde ervoor dat ook alle klassieke media via hun sociale mediakanalen, websites en klassieke kanalen (krant en televisie) berichtten over de brand. Zowel VRT, VTM, Radio2, Het Nieuwsblad en De Standaard plaatsten al snel nieuwsberichten online en deelden die via Twitter. De eerste posts kwamen online nog voor er een officiële communicatie vanuit de bestuurlijke overheid verstuurd werd.

Naast de gebruikte communicatiekanalen is ook het tijdstip en de inhoud van de eerste berichtgeving belangrijk. Bij het bestuderen van alle berichten op sociale media vallen hieromtrent enkele zaken op.

De eerste berichten gaan vooral over de kennisgeving van het incident als nieuwsbericht en de verkeersinformatie daaromtrent. Dit wordt heel snel opgepikt door o.a. de Twitteraccount van het Vlaams Verkeerscentrum (<https://twitter.com/verkeerscentrum>). Daarna is het de politiezone Schelde-Leie die als eerste de schuilmaatregelen voor de bevolking gaat communiceren. Dit doet ze 47 minuten voor de eerste berichten vanuit de bestuurlijke overheid komen.



Figuur 2: Eerste tweet van PZ Schelde-Leie met schuilmaatregelen.
Overgenomen van <https://twitter.com/pzscheldeleie>.

Die eerste berichten blijken nadien ook de berichten te zijn waar het meest interactie op komt. De eerste politietweet wordt 8 keer geretweet, hun eerste facebookpost wordt 79 keer gedeeld. Het facebookbericht op de gemeentelijke account wordt slechts één keer gedeeld.



Figuur 3: De eerste politionele Facebookpost wordt 79 keren gedeeld.
Overgenomen van <https://www.facebook.com/PZScheldeLeie>

Op het vlak van interactie met de volgers op Twitter valt me ook op dat de account van de plaatselijke politiezone het heel goed doet. De belangrijkste tweets tijdens deze brand, uitgaande van de klassieke media worden allemaal samen elf keer geretweet. Dit terwijl ze samen goed zijn voor 629.350 volgers. De tweets van brandweer en politie worden samen ook elf keer gedeeld, terwijl beide accounts samen 4051 volgers hebben. Dit kan mogelijks verklaard worden door het lokale karakter van het incident. Een groot deel van de volgers van de klassieke media is geografisch enorm verspreid. Door de lokale impact van de brand ervaren veel volgers van de klassieke media geen betrokkenheid en dus geen nood om de informatie te delen of erop te reageren. Toch stel ik vast dat deze klassieke media naast de algemene nieuwsberichten ook de schuilmaatregelen voor de bevolking verspreiden en dat ook die berichten weinig of niet gedeeld worden.

Dit incident, en de bijhorende crisiscommunicatie, toont aan dat de bestaande informatiekanalen van de verschillende disciplines uit de hulpverlening heel belangrijk zijn bij de communicatie rond plaatselijke incidenten. Enerzijds door de snelheid waarmee ze kunnen ingezet worden, anderzijds door het groot aantal mensen dat er mee bereikt kan worden. De cijfers illustreren dat de bevolking zijn informatie zoekt op plaatsen waar ze die info dagdagelijks krijgt en ze als betrouwbaar beschouwt.

Dat er door de verschillende disciplines apart gecommuniceerd wordt is duidelijk. De cijfers hierboven tonen aan dat je op die manier meer mensen kan bereiken.

Een voorwaarde voor een efficiënte communicatie is wel dat de verschillende communicatiestromen op elkaar afgestemd zijn en elkaar aanvullen en/of versterken. Dit kan alleen als de verschillende communicatiediensten met elkaar overleggen en dus multidisciplinair samenwerken. Ook de multidisciplinaire validatie van de informatie die naar de buitenwereld gestuurd wordt is absoluut noodzakelijk. Dat wordt geïllustreerd door onderstaand voorbeeld.

Bij de berichten die na het incident op Twitter verschenen viel op dat er door communicatie-experten en brandweerlui opmerkingen de wereld in gestuurd werden over de gebruikte bewoordingen bij de crisiscommunicatie. Zo kwam er kritiek op berichten die vermeldden dat de rook 'niet giftig' was. Dit zou volgens de critici een verkeerde woordkeuze zijn.

Hieromtrent werd trouwens in februari 2016 de publicatie "Blijf uit de rook!" opgesteld door de dienst noodplanning van de provincie Antwerpen. Ze werd door de FOD Binnenlandse Zaken als bijlage aan de Leidraad Crisiscommunicatie toegevoegd.

Bij nazicht blijkt de bewoording omtrent giftige rook door de pers letterlijk overgenomen te zijn uit het tweede persbericht van de gemeente Nazareth. Ervan uitgaande dat alle persberichten gevalideerde informatie uit het coördinatiecomité (waar ook brandweer aanwezig is) bevatten, blijkt hier op een minder goede manier gecommuniceerd te zijn. Een ondersteunende validatie door de communicatieverantwoordelijke(n) van de brandweer had dit kunnen vermijden.



Figuur 4: Tweet met kritiek op de geformuleerde boodschap.
Overgenomen van <https://twitter.com/koenvanderzwalm>

Om uit te zoeken hoe de onderlinge communicatieondersteuning tussen de gemeente Nazareth en de politiezone Schelde-Leie naar aanleiding van deze brand verliep, had ik op 9 januari 2017 een gesprek met Katie Lefever, persverantwoordelijke en beheerder sociale media van de politiezone. Hieruit kwam naar voor dat ze van de brand telefonisch op de hoogte gebracht was door de verantwoordelijke politiecommissaris. Het was een monodisciplinaire politionele beslissing om hun communicatieverantwoordelijke in te schakelen bij dit incident. Lefever voerde haar communicatietaken uit in een politiecommissariaat naast één van de politionele

coördinatoren. Daarbij werd de te verspreiden informatie politieel aangeleverd. Er was geen samenwerkingsverband tussen de communicatieverantwoordelijken van de verschillende disciplines. Er waren ook geen afspraken, overlegmomenten of gemeenschappelijke oefeningen.

Als we teruggrijpen naar de definities met betrekking tot samenwerkingsvormen blijkt er bij dit incident geen enkele vorm van samenwerking te zijn tussen de disciplines. De drie disciplines hebben, elk apart gewerkt in een poging om de communicatie een meerwaarde te geven, maar wel buiten hun oorspronkelijke vakgebied voor wat betreft discipline 1 en 3, en op basis van hun eigen proces. We kunnen enerzijds vaststellen dat er, door het inschakelen van de sociale mediakanalen van de politie, een grotere doelgroep bereikt werd. Maar we zien anderzijds ook dat de verspreide berichten inzake de rook niet allemaal op evenveel bijval kunnen rekenen van de verschillende disciplines.

De crisiscommunicatie rond dit incident toont aan dat samenwerking tussen discipline 5 en de communicatiediensten van de andere disciplines uit de noodplanning zeker een meerwaarde heeft, indien de nodige afstemming aanwezig is. Ook Vicky Maes, noodplanningsambtenaar bij de federale diensten van de gouverneur van Limburg stipt het belang van goede afstemming aan: *“Bij oefeningen stel ik soms vast dat er niet altijd overeenstemming is over wie mag communiceren. Zo wil de politie soms verkeersgerelateerde informatie verspreiden, maar is het onduidelijk of ze dat wel mag doen als er een gemeentelijke fase is afgekondigd.”* Dit kan volgens Maes opgelost worden door duidelijke afspraken te maken.

Wanneer we nog een stap verder willen gaan in de samenwerking moeten de monodisciplinaire concepten niet alleen op elkaar afgestemd worden, maar moet er een disciplineoverschrijdend proces komen. Zo evolueren we van een multidisciplinaire naar een transdisciplinaire samenwerking op het vlak van crisiscommunicatie.

3.4 Een transdisciplinair communicatieteam

Zoals beschreven in de definitie van transdisciplinaire samenwerking is er nood aan een disciplineoverschrijdend proces. In de brochure over het Werkproces Crisiscommunicatie stelt de Algemene Directie Crisiscentrum (ADCC) van de FOD Binnenlandse Zaken (2015) dat dit proces een blauwdruk wil zijn van een duidelijke werkwijze voor communicatie bij crisissituaties die door discipline 5, maar ook door communicatieverantwoordelijken van zowel andere (overheids)bedrijven als organisaties kan toegepast worden. Omdat het Werkproces Crisiscommunicatie volgens deze publicatie ontstaan is vanuit de observaties en evaluaties van reële en gespeelde crisissituaties en bovendien aangevuld is met wetenschappelijke inzichten, weerhoud ik het Werkproces Crisiscommunicatie als typevoorbeeld van zo'n disciplineoverschrijdend proces.

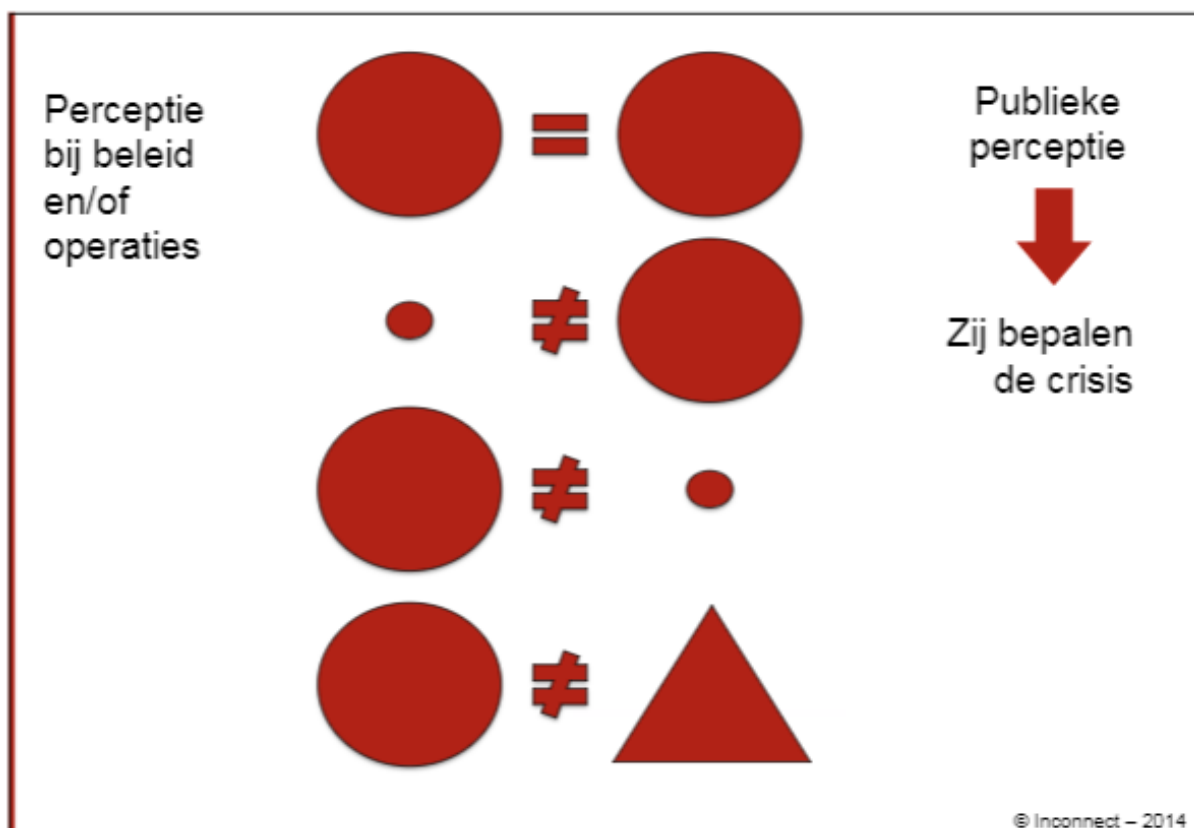
Alvorens de transdisciplinaire invulling van een crisiscommunicatieteam verder uit te werken lijkt het mij noodzakelijk om het al meermaals aangehaalde Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC) verder toe te lichten.

3.4.1 Het Werkproces Crisiscommunicatie als disciplineoverschrijdend proces...

Tenzij anders vermeld, baseer ik mij voor dit deel volledig op de brochure over het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC) van de FOD Binnenlandse Zaken (2015) en de uiteenzettingen tijdens de lessen van module 4 binnen het postgraduaat rampenmanagement van Campus Vesta.

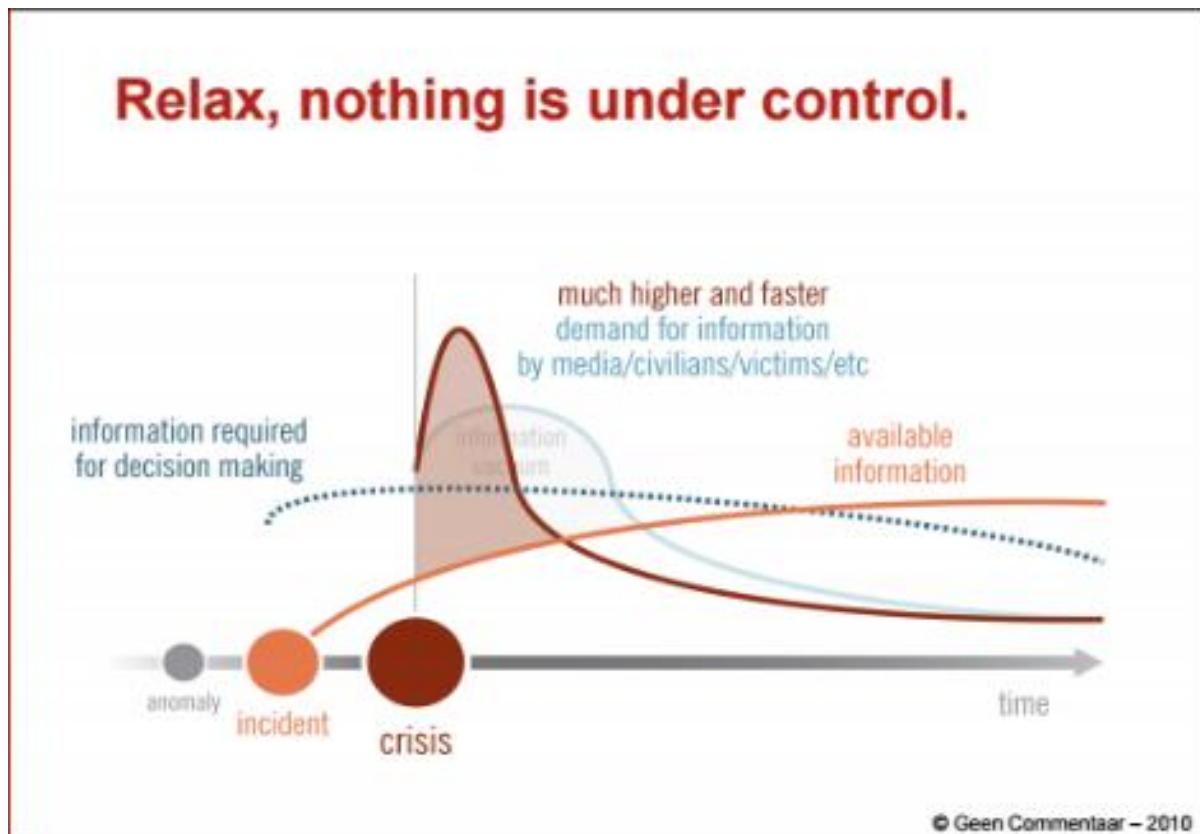
Het WPCC vertrekt vanuit twee gegevens tijdens een noodsituatie. Enerzijds de realiteit die zich op het terrein afspeelt en anderzijds de perceptie van die realiteit door de bevolking. Tussen deze twee gegevens bevindt zich een spanningsveld waarbinnen crisiscommunicatie zijn taak heeft.

De perceptie van een crisis bepaalt de communicatiewijze. Wanneer het crisisbeeld van de burger (buiten) gelijk is aan dat van het beleidsteam (binnen) is er geen probleem. Anders is het als de percepties van de burger en de crisisorganisatie fundamenteel verschillen. Dan speelt crisiscommunicatie een cruciale rol. De ongelijkheid kan in twee richtingen gaan. Ofwel vindt het crisisteam de situatie niet ernstig, maar de buitenwereld wel. Dan bestaat de kans dat de crisiscommunicatie niet aansluit bij de noden van de bevolking. Ofwel schat het crisisteam de situatie net wel ernstig in, maar liggen zowel burgers als pers er niet wakker van (zie Figuur 5).



Figuur 5: Perceptie versus realiteit schematisch voorgesteld.
Overgenomen van "Basis Crisiscommunicatie Proces", Pieters S., 2016.

Bovendien bevindt crisiscommunicatie zich in het informatievacuüm, een typisch fenomeen aan het begin van elke crisis dat volgens Marynissen et al. beschreven wordt als “*verwarring, chaos en een gebrek aan feiten en cijfers in de beginfase*”. Meestal is er te weinig informatie aanwezig om volledig en duidelijk te communiceren, terwijl de vraag ernaar (informatiebehoefte) bijzonder hoog is (zie figuur 6).



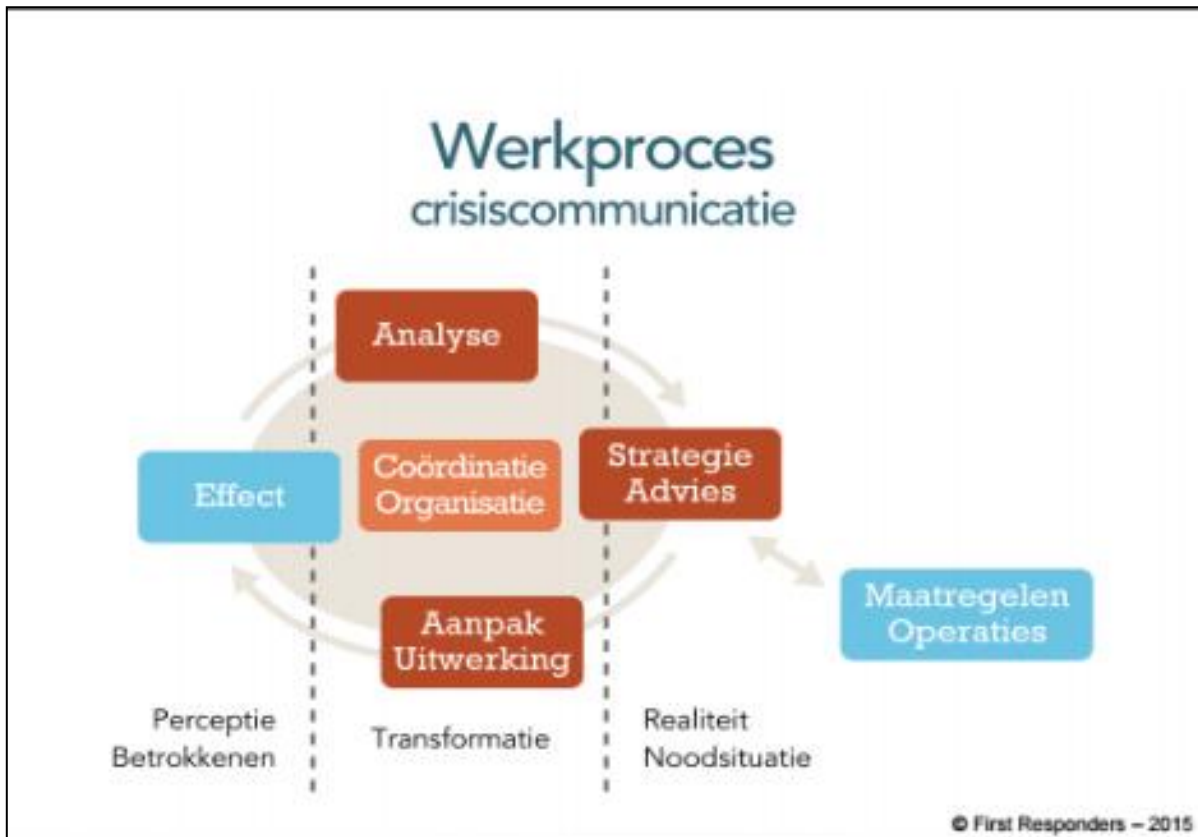
Figuur 6: Schematische voorstelling van het informatievacuüm.
Overgenomen van “Basis Crisiscommunicatie Proces”, Pieters S., 2016.

Het Werkproces Crisiscommunicatie werd ontwikkeld om beide tegenstellingen (perceptie versus realiteit en informatienood versus gebrek aan info) dichter bij elkaar te brengen.

Het Werkproces Crisiscommunicatie is een cyclisch model (zie figuur 7). Het geeft in eerste instantie een duidelijk beeld van de percepties in de buitenwereld. Vervolgens worden deze percepties geanalyseerd volgens specifieke informatiebehoefte bij de bevolking. Op basis daarvan wordt een strategisch advies over de communicatiestrategie aangeleverd aan de bevoegde verantwoordelijken. Na goedkeuring ervan volgen de communicatieacties die nadien op hun beurt geëvalueerd en geanalyseerd worden. Hierdoor herhaalt het proces zichzelf.

Het Werkproces Crisiscommunicatie structureert volgens Marynissen et al. vier clusters van opdrachten die ze beschrijven in onder andere hun bijdrage in het boek *Zicht op First Responders* (2015). Ten eerste is er de cluster ‘monitoring en analyse’ die zorgt voor een beeldvorming met betrekking tot de communicatienoden, gebaseerd op de perceptie bij de betrokkenen. Aan de hand van het gevormde beeld wordt een strategisch advies (tweede cluster) inzake crisiscommunicatie opgemaakt. De volgende (derde) cluster is het uitvoeren

van de communicatieacties (aanpak en uitwerking). Dit gebeurt door verschillende specifieke functies binnen het crisiscommunicatieteam. Ten slotte is er centraal binnen dit werkproces een coördinerende rol voorzien.



Figuur 7: Het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC) schematisch.
Overgenomen van “Basis Crisiscommunicatie Proces”, Pieters S., 2016.

Uit het Werkproces Crisiscommunicatie blijkt dat crisiscommunicatie niet de taak is van één individu, maar wel een continue samenwerking is tussen verschillende leden van een team. Een standaard crisiscommunicatieteam bestaat volgens het Werkproces Crisiscommunicatie uit vijf welomschreven rollen:

- **Analist:** Maakt een analyse van de percepties bij de betrokkenen en formuleert advies aan de strateeg.
- **Strateeg:** Zet de analyse en het voorgestelde advies van de analist om in een strategisch advies voor het beleidsteam waar hij/zij in zetelt. De strateeg stemt de strategie omtrent de te voeren communicatie in het communicatieteam af met het hoofd van het beleidsteam. Hij/zij brengt telkens het meest recente operationeel beeld van de andere disciplines over naar het communicatieteam.
- **Coördinator:** Stuurt het communicatieteam aan, werkt nauw samen met de strateeg, organiseert interne en externe overlegmomenten en zorgt ervoor dat de communicatiestrategie uitgevoerd wordt.
- **Redactie:** Een verantwoordelijke voor geschreven output die zich baseert op de gevalideerde communicatiestrategie.
- **D5 terrein/persopvang:** Een communicatieverantwoordelijke op het terrein, die zich baseert op de vastgelegde communicatiestrategie.

Wanneer we het Werkproces Crisiscommunicatie als toonaangevend proces willen aanbevelen moeten we er nog voor zorgen dat het een disciplineoverschrijdend proces wordt om te kunnen spreken van een transdisciplinaire samenwerking. Dit kunnen we door de verschillende rollen die bepaald zijn in het communicatieproces in te vullen met vertegenwoordigers van de verschillende disciplines uit de noodplanning. Zo verkrijgen we een transdisciplinair communicatieteam.

3.4.2 ... om uiteindelijk te komen tot een transdisciplinair communicatieteam

Alvorens enkele voorbeelden van bestaande transdisciplinaire samenwerkingsverbanden op communicatievlak aan te halen lijkt het mij nuttig te beschrijven wat er concreet bedoeld wordt met een transdisciplinair communicatieteam.

Ik neem hiervoor de, op basis van mijn onderzoek samengestelde, definitie van transdisciplinaire samenwerkingsverbanden als uitgangspunt:

Transdisciplinaire samenwerkingsverbanden bij noodsituaties bestaan uit leden van verschillende disciplines in de noodplanning. Ze werken samen volgens één of meerdere disciplineoverschrijdende processen en leveren zo hun bijdrage tot het beheersen van de crisis.

Deze definitie pas ik toe op het communicatieteam dat discipline 5 vormt. Zo kom ik tot twee voorwaarden waaraan moet worden voldaan:

- Enerzijds moet er sprake zijn van een disciplineoverschrijdend proces. Zoals hierboven vermeld nemen we het Werkproces Crisiscommunicatie daarvoor als uitgangspunt. Omdat het Werkproces Crisiscommunicatie een leidraad wil zijn is het niet noodzakelijk het volledige proces met identieke termen, functies en rollen te integreren. Dit proces kan aangepast worden aan de lokale situatie.
- Anderzijds moet er sprake zijn van deelname van verschillende disciplines aan dit proces. Dit kan als de mensen die bepaalde rollen van het Werkproces Crisiscommunicatie moeten vervullen aangeleverd worden door verschillende disciplines.

Van zodra aan deze bovenstaande twee voorwaarden voldaan is, kunnen we spreken over een transdisciplinair samengesteld communicatieteam. Het doel van dergelijke samenwerkingsvorm is de kwaliteit van de crisiscommunicatie te verhogen om zo een nog grotere bijdrage te kunnen leveren in de beheersing en bestrijding van de noodsituatie.

Het eerder aangehaalde voorbeeld van de politiezone RIHO kan volgens mij beschouwd worden als de voorloper van transdisciplinaire samenwerking binnen discipline 5. De persofficier van de lokale politie treedt bij noodsituaties, ongeacht de aard van het incident, op als D5 op het terrein, dus als woordvoerder. Barbara Bourdeau, verantwoordelijke voor de noodplanning binnen elke gemeente van de hulpverleningszone Mid-West (West-Vlaanderen) gaf me hierover duiding in een interview op 14 maart 2017. De afspraken met betrekking tot het woordvoerderschap wanneer een incident zich in de gemeentelijke fase bevindt, zijn opgenomen in de monodisciplinaire plannen voor discipline 5 van Roeselare, Izegem en Hooglede. Voorlopig is er enkel ondersteuning op het vlak van communicatie door discipline 3. In die monodisciplinaire plannen zijn enkele functies binnen discipline 5 omschreven, niet

exact volgens maar wel naar analogie met die van het Werkproces Crisiscommunicatie. Daarin staat vermeld dat de politionele persofficier vast aangesteld wordt als Dir-Info.

Bourdeau benadrukt het uitgangspunt van de FOD Binnenlandse Zaken in de Leidraad Crisiscommunicatie (het principe van ondersteuning moet vooraf duidelijk zijn en moet in de veiligheidscel zijn besproken) door te stellen dat indien er geen ondersteuning of afgesproken samenwerking is, er wel heel goed moet gewaakt worden over de afstemming van de communicatie tussen de verschillende actoren. Zo communiceerden de brandweerzone en gemeente Roeselare in het verleden al eens elk een ander informatienummer in hun handelsadviezen bij wateroverlast. *“Door intensiever samen te werken en elkaar te ondersteunen kon dit vermeden worden”*, aldus Bourdeau. Daarom is er sindsdien een samenwerkingsprotocol ondertekend tussen verschillende actoren, zoals de communicatiedienst van de gemeente, die van het kenniscentrum van de stad Roeselare, van de bibliotheek, de politiezone, de hulpverleningszone, ...

Een volgend voorbeeld van transdisciplinaire communicatieteams waarbij de rollen van het communicatieproces ingevuld worden door medewerkers van verschillende disciplines vinden we in Antwerpen. Jasmien O, woordvoerster van de brandweerzone Antwerpen, zegt: *“We hebben goede afspraken met onze vaste partners in crisiscommunicatie, zijnde de politiezone Antwerpen, de stad Antwerpen en de dienst noodplanning. Zo hebben we momenteel afspraken over de rolverdeling bij crises op drie niveaus: incidentmodus, operationele coördinatie, gemeentelijke fase en hoger. Per niveau is afgesproken wie de strategie is, wie de sociale media opvolgt, wie een persbericht opstelt enz. Deze rolverdeling steunt vooral op het type incident. Zo zal de lead bijvoorbeeld bij een brand bij de brandweer liggen, bij een bommelding bij de politie en bij een evenement bij de stad. Op die manier kunnen we zeer snel schakelen.”* (persoonlijke communicatie, 30 november 2016) Sven Lommaert, diensthoofd communicatie van de politiezone Antwerpen bevestigt dit: *“Momenteel zijn er afspraken gemaakt over hoe de verschillende communicatierollen ingevuld worden naargelang de aard van het incident. Daarbij wordt disciplineoverschrijdend, transdisciplinair gedacht.”* (persoonlijke communicatie, 16 maart 2017)

Volgens Dirk Delechambre, verantwoordelijke voor discipline 5 in Antwerpen loopt het uitgewerkte idee goed. Er worden nog een paar kinderziekten vastgesteld maar dat zijn dan praktische zaken: *“Als basis is er een schema uitgewerkt waarin bepaald wordt wie de lead neemt, wie welke rol neemt. Alles is onderverdeeld per soort incident en naargelang de fase waarin de situatie zich bevindt. Er is met andere woorden bepaald wie wat doet op welk moment. Andere procedures, zoals bijvoorbeeld de toegang tot elkaars website, moeten nog uitgeschreven worden.”* (persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

Dit laatste voorbeeld toont perfect aan wat we bedoelen met een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5 bij noodsituaties in de gemeentelijke fase.

Nu omschreven is hoe zo'n transdisciplinair communicatieteam er zou moeten uit zien, kan ik onderzoeken of dergelijke teams een meerwaarde hebben en wat eventuele valkuilen zijn. Indien blijkt dat er effectief een meerwaarde is, bekijk ik welke stappen de gemeenten kunnen nemen om dergelijke communicatieteams in het leven te roepen.

Het voorbeeld van Antwerpen is slechts van toepassing op één stad. Of verantwoordelijken van andere disciplines uit de noodplanning, andere communicatieverantwoordelijken en experts in crisiscommunicatie dezelfde mening hebben over dit concept, wordt in het volgende hoofdstuk verder uitgespit.

4 Een transdisciplinair communicatieteam gewikt en gewogen

Bepalen of een transdisciplinair communicatieteam al dan niet een meerwaarde heeft in het crisisbeheersingsproces kan het best door de voor- en nadelen ervan tegenover elkaar op een rijtje te zetten. Omdat dit onderwerp weinig of niet beschreven wordt in de vakliteratuur was ik genoodzaakt deze onderzoeksmethode aan te vullen met kwalitatief onderzoek in de vorm van interviews. Daarbij polste ik onder andere naar de voor- en nadelen van dit samenwerkingsniveau, meningen omtrent de samenstelling van communicatieteams en het werken volgens vooraf bepaalde afspraken of uitgeschreven processen. Waar mogelijk worden de visies van de bevroegde personen gestaafd aan de hand van praktijkvoorbeelden.

De, op basis van het onderzoek, meest in het oog springende elementen die pleiten vóór transdisciplinaire communicatieteams:

- eenduidige communicatie als doel,
- schaalvergroting en het ontstaan van communicatienetwerken,
- de multidisciplinaire benadering van de crisiscommunicatie,
- de extra expertise in het team,
- de versterking van de positie van discipline 5.

Eventuele valkuilen of hindernissen die naar voor komen zijn:

- het niet gekende of geïmplementeerde Werkproces Crisiscommunicatie,
- de betrokkenheid van externe experts,
- aandachtspunten met betrekking tot bepaalde taken, vooral die van de woordvoerder,
- het ontbreken van competentieprofielen,
- problemen die gepaard gaan met veranderingsprocessen,
- de positie en reactie van sommige gezagsdragers,
- beperktheid van capaciteit en middelen,
- het ontstaan van dubbele rollen.

Wat niet in dit rijtje staat omdat het niet resulteerde uit mijn onderzoek is het thema over wie de hiërarchische leiding moet hebben over transdisciplinaire communicatieteams. Ik haal dit onderwerp op het einde van dit hoofdstuk kort aan.

4.1 Elementen die pleiten in het voordeel van een transdisciplinaire samenstelling van D5

4.1.1 Eenduidige boodschappen als uitgangspunt voor crisiscommunicatie

Hoewel de overheid via verschillende kanalen kan communiceren, is het belangrijk om overall dezelfde boodschap te brengen. Dit geldt trouwens evenzeer voor de verschillende personen die een taak hebben in crisiscommunicatie zoals de gouverneur, de burgemeester, de communicatieambtenaar van de gemeente of provincie, de woordvoerders van de disciplines en de woordvoerder van het getroffen bedrijf of instelling. Al deze actoren moeten eenduidig communiceren om te vermijden dat er in plaats van minder, meer chaos en verwarring zou ontstaan (Van Den Bossche, 2015).

Deze stelling kan aangewend worden als een opstap naar een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5. Als de verschillende disciplinegebonden communicatieverantwoordelijken niet alleen een monodisciplinaire communicatietask hebben maar bovendien samenwerken en

elk een rol opnemen binnen het Werkproces Crisiscommunicatie, met andere woorden transdisciplinair samenwerken, dan zal de coördinatie tussen die communicatiediensten gemakkelijker en meer gestructureerd verlopen. Dit werkt een eenduidige communicatie in de hand.

4.1.2 Poolvorming en het belang van een communicatienetwerk voor de afstemming

Nood aan poolvorming

België werd de afgelopen jaren geconfronteerd met diverse potentiële en reële noodsituaties die aantoonde dat een verdere evolutie op het vlak van noodplanning en crisisbeheer noodzakelijk is. Hoewel elk van deze incidenten betrekking had op een specifiek risico, resulteerde de evaluatie ervan vaak in dezelfde aandachtspunten (Devroe et al., 2015). Eén daarvan is volgens Tinneke Dereymaeker (2015) de nood aan poolvorming voor sleutelfuncties binnen noodplanning en crisisbeheer. Een dergelijke poolvorming houdt in dat bepaalde sleutelfuncties voor het beheer van een noodsituatie in een ruimer samenwerkingsverband georganiseerd worden aangezien deze functies een specifieke expertise vereisen. In eerste instantie bedoelde men met die sleutelfuncties bijvoorbeeld een pool ‘directeurs commandopost-operaties’.

Als we de crisiscommunicatie als één van die sleutelfuncties beschouwen, kan dit evenzeer zijn weerslag vinden op een pool van crisiscommunicatoren. Zo’n pool bestaat momenteel al in de vorm van Team D5. Op 25 januari 2017 werd op de website van het crisiscentrum (<http://www.crisiscentrum.be>) een artikel gepubliceerd over de herziening van de wetgeving inzake de noodplanning. ‘Poolvorming en expertise’ is één van de vier grote thema’s die in die aanbevelingen weerhouden werden. Volgens die aanbevelingen moet er gewerkt worden aan bestaande pools zoals Team D5 en de AGS (Adviseurs Gevaarlijke Stoffen). Team D5 is een nationaal georganiseerde pool die ook bij noodsituaties op provinciaal of gemeentelijk niveau kan ingezet worden als dat wenselijk is.

In mijn probleemstelling had ik het al over de afbakening van dit eindwerk tot de crisiscommunicatie bij lokale incidenten of gebeurtenissen waarbij de gemeentelijke fase wordt afgekondigd. Die afbakening staat het principe van Team D5 zeker niet in de weg. Dit wordt ook bevestigd door Dirk Delechambre als hij zegt dat een transdisciplinair samengesteld crisiscommunicatieteam op lokaal niveau geen belemmering wil vormen voor de ondersteuning van Team D5 in bepaalde noodsituaties. Want zelfs met deze transdisciplinaire samenwerking gaat discipline 5 in Antwerpen bijvoorbeeld het federaal georganiseerde Team D5 nog nodig hebben: *“We willen het niet, maar als er bijvoorbeeld zoiets als Zaventem gebeurt in Antwerpen, dan is de ondersteuning van Team D5 gewoon noodzakelijk.”* (persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

Vicky Maes, één van drie provinciale noodplanningsambtenaren in Limburg, zegt dat er binnen discipline 5 al een neiging naar schaalvergroting merkbaar is. Sommige lokale communicatieverantwoordelijken geven volgens Maes aan dat het moeilijk is om zich te specialiseren in (crisis)communicatie omdat ze meerdere functies binnen de gemeentelijke administratie moeten combineren. Om dan naar een professionelere samenstelling van discipline 5 te gaan zijn zowel schaalvergroting als het toevoegen van externe communicatie-experten (zoals bijvoorbeeld uit andere disciplines) een optie. *“Een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5 is daar het perfecte voorbeeld van.”*, aldus Maes. *“Bij afkondiging van een provinciale fase rekent de communicatieverantwoordelijke van de provincie Limburg op steun van enerzijds Team D5 en anderzijds van enkele losse contacten uit hun netwerk van gemeentelijke communicatoren. Het Werkproces Crisiscommunicatie is*

wel geïntegreerd in het monodisciplinair plan D5 van de provincie, maar wie welke rol invult is niet op voorhand bepaald. Wat wel afgesproken werd, is dat de drie provinciale noodplanningsambtenaren elkaars back-up zijn bij ziekte of verlof om op dat moment Dir-Info te zijn.” Maar als Maes de keuze moet maken tussen een intergemeentelijke samenstelling van D5 of een transdisciplinaire, denkt ze dat een transdisciplinaire beter is. (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017)

Die zogenaamde losse contacten die Maes vermeldt kunnen als een provinciale communicatiepool beschouwd worden. Het lijkt mij echter nuttig om ook op kleinere schaal aan dergelijke poolvorming te doen. Waarom bijvoorbeeld onmiddellijk een beroep doen op ondersteuning van experts van Team D5, als er binnen de gemeente of de politiezone nog ervaren en goed opgeleide communicatiemedewerkers, aanwezig en beschikbaar zijn, al dan niet behorend tot de andere disciplines uit de noodplanning?

In Nederland bestaan dergelijke multidisciplinaire netwerken van communicatoren ook al op provinciaal niveau. Uit een onderzoek van Smid (2006) blijkt dat de provincie Flevoland over een flexibele communicatiepool beschikt, bestaande uit medewerkers van de gemeenten, de provincie Flevoland, politie Flevoland en de hulpverleningsdienst Flevoland. Het flexibele karakter duidt op het principe waarbij elke medewerker uit deze communicatiepool in elke plaats in Flevoland kan worden ingezet, ongeacht zijn/haar werkplaats. Wanneer een alarmeringssignaal binnenkomt kan de communicatieadviseur van de gemeente de communicatiepool activeren. Bij de kleine gemeenten in Flevoland is het direct inschakelen van de pool vaak noodzakelijk vanwege het geringe aantal medewerkers op de afdeling communicatie van de gemeente.

Door de communicatieverantwoordelijken van de verschillende disciplines samen te brengen in een communicatiepool en hen telkens te laten werken volgens het Werkproces Crisiscommunicatie creëer je transdisciplinaire communicatieteams. Afhankelijk van de nood aan ondersteuning voor discipline 5 bij lokale noodsituaties kan die communicatiepool dan ingezet worden.

Het belang van een communicatienetwerk voor de afstemming

Een harmonisering van de informatie is cruciaal in crisissituaties. Tegenstrijdige of overbodige informatie geeft aanleiding tot verwarring, bijkomende bezorgdheid of zelfs paniek. Om tot een goede harmonisering te komen, moeten snelle contacten met andere communicatoren mogelijk zijn. De ideale situatie is die waarin de contacten al vooraf zijn gelegd en er al afspraken zijn gemaakt die de samenwerking vergemakkelijken wanneer een crisissituatie opduikt. Om gestructureerd te kunnen werken op een ogenblik dat de tijdsdruk enorm hoog ligt, is het volgens de FOD Binnenlandse Zaken (Leidraad Crisiscommunicatie, 2007) ook aangewezen om te kunnen terugvallen op gemaakte afspraken.

Jeroen Wils (2014) stelt dat het een meerwaarde voor de crisiscommunicatie biedt wanneer je als crisismanager kunt rekenen op vertrouwde personen. Hij vindt het belangrijk om te kunnen terugvallen op een goed netwerk van specialisten die bij noodsituaties snel afspraken kunnen maken om te zorgen voor een adequate en uniforme berichtgeving. Naast alle structuren, plannen, noodsituaties en crisisvaardigheden, kunnen die persoonlijke contacten volgens hem het verschil maken in het crisisbeheer en de crisiscommunicatie. Dergelijke contacten en afspraken maak je volgens Wils in de mate van het mogelijk best vooraf.

Meerdere van de door mij bevroegde personen benadrukken het belang van communicatienetwerken in functie van het maken van goede afspraken en het zorgen voor de

nodige afstemming tussen communicatoren. Onder meer Barbara Bourdeau (14 maart 2017) onderstreept het belang van een uitgebreid netwerk: *“Het is heel belangrijk om te weten wie wat kan, op wie je waarvoor kan rekenen en om van bij de opstart van je crisisteam elkaar te kunnen aanspreken als Jan, Piet en Paul.”*

Patrick De Smedt (persoonlijke communicatie, 15 maart 2017) hekelt het gebrek aan afstemming tussen de verschillende actoren in de crisisbeheersing: *“Elke discipline communiceert vandaag de dag met zijn/haar doelgroep. Maar over wie wat gaat zeggen bij een incident is er te weinig afstemming. Er is te weinig organisatie en er wordt te weinig multidisciplinair gedacht. Het zorgt ervoor dat elke discipline op zijn eigen eilandje gaat communiceren, vooral als er nog geen gemeentelijke fase is afgekondigd en er enkel een operationele coördinatie vereist is bij een incident.”*

Winne Haenen, Federaal Gezondheidsinspecteur van Antwerpen, (persoonlijke communicatie, 31 maart 2017) benadrukt op haar beurt het belang van duidelijke afstemming tussen de verschillende disciplines over de communicatie: *“Als je die lokale disciplinegebonden woordvoerders en hun eigen kanalen gebruikt, moet je wel zorgen dat er heel goede afspraken gemaakt zijn en dat er duidelijke afstemming is. Zo worden sommige berichten zoals bijvoorbeeld “ramen en deuren sluiten” soms verspreid vanuit politie, soms vanuit brandweer. Vaak is dat een bericht dat verstuurd wordt, maar heeft die maatregel eigenlijk geen belang. Dan moet je dat nadien rechtekken en zit je met twee tegenstrijdige berichten. Dan is het om zeep.”* Zij merkt op dat de berichten “ramen en deuren sluiten” en “de rook is niet giftig” vaak verspreid worden zonder afstemming. Er is enerzijds geen afstemming bij de juiste discipline met betrekking tot het vakgebied, maar anderzijds ook niet tussen de woordvoerders van de verschillende disciplines: *“Hier in Antwerpen is negen op de tien keren dat er gezegd wordt ramen en deuren te sluiten, die communicatie niet afgestemd. Als die initiële communicatie niet op elkaar is afgestemd, vergeet het dan maar voor nadien.”* Hetzelfde probleem stelde ik ook al vast bij de gevalstudie met betrekking tot de brand in Nazareth.

Vicky Maes, provinciaal noodplanningsambtenaar in Limburg, gaat nog een stap verder door er ook de communicatieverantwoordelijken van externe bedrijven erbij te betrekken: *“Bij de Seveso-oefeningen is ook het bedrijf zelf betrokken als actor in de communicatie. Als er dan een gemeentelijke fase afgekondigd wordt, zijn het de gemeentelijke D5's die persberichten versturen. De bedrijven zijn daar niet altijd tevreden mee omdat ze zelf geen inbreng gehad hebben in die communicatie.”* Maes vindt het noodzakelijk dat zowel de bedrijven als discipline 5 op dat moment hun communicatie op elkaar kunnen afstemmen. (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017)

Wanneer transdisciplinaire communicatieteams geïmplementeerd worden, vervalt de nood aan afstemming niet. Maar het ontstaan van een netwerk van communicatoren van de verschillende disciplines zorgt er wel voor dat die afstemming veel vlotter kan gebeuren.

4.1.3 De multidisciplinaire benadering van zo'n communicatienetwerk

Noodplanning en crisisbeheer worden in België georganiseerd door middel van een multidisciplinaire aanpak. Deze aanpak vinden we terug in de definitie van een noodsituatie (zie hoofdstuk 2). Deze benadering dient volgens Tinneke Dereymaeker (2015) echter ruimer gezien te worden dan de klassieke interventiediensten (brandweer, politie, dringende medische hulpverlening, ...): *“Hoewel de huidige structuren al hun meerwaarde hebben bewezen tijdens diverse oefeningen, noodsituaties en evenementen, lijkt een meer globale benadering zich op te dringen. Alle acties gericht op de bestrijding van de noodsituatie*

en/of het beperken van de gevolgen ervan, moeten gebeuren vanuit een globale benadering waarbij verschillende publieke en private actoren samenwerken. De actoren die moeten samenwerken komen vaak uit verschillende organisatiestructuren en -culturen en zijn het dus vanuit hun dagelijkse werking niet altijd gewoon om met elkaar samen te werken. In het kader van een geharmoniseerd crisisbeheer lijkt het aangewezen om al in het stadium van de noodplanning de acties van de verschillende potentiële partners op elkaar af te stemmen.”

Als we de definitie van Jeroen Wils met betrekking tot crisiscommunicatie er nog even bijnemen (“*Crisiscommunicatie is het aanbieden van informatie van zenders aan ontvangers met het doel de escalatie van een crisissituatie en de daaraan verbonden materiële en immateriële gevolgen te beperken.*”) en we leggen die naast de voormelde visie van Tinneke Dereymaeker, dan blijkt crisiscommunicatie dus één van die acties te zijn die moet gebeuren vanuit een globale multidisciplinaire benadering.

De ondersteuning van communicatoren uit andere disciplines is een echte meerwaarde volgens Greet Melis (persoonlijke communicatie, 28 maart 2017): “*Je kan dan wel heel wat zaken aanleren door te oefenen, toch is crisiscommunicatie iets heel specifiek. Op dat vlak is de ondersteuning van ervaren crisiscommunicatoren uit andere disciplines welkom.*” Ze ziet daarin twee grote voordelen. Enerzijds is er het inhoudelijke aspect. De expertise op het vlak van zowel noodplanning als communicatie van andere disciplines is een meerwaarde voor de kwaliteit van de crisiscommunicatie. Maar anderzijds is stressbestendigheid ook een voordeel. Communicatoren vanuit de hulpverlening en de politie zijn volgens Melis meer vertrouwd met het werken in een crisis en het handelen in moeilijke omstandigheden. De gemeentelijke communicatoren hebben die stressbestendigheid niet. De vier gemeentelijke communicatieambtenaren van Lovendegem, Waarschoot, Zomergem en Nevele hebben zelfs een bepaalde angst om in reële crisissituaties te moeten communiceren. Vooral de mogelijke emotionele betrokkenheid werkt die angst in de hand.

Crisiscommunicatie is dus een vak apart waarbij er veel meer speelt dan bij de dagdagelijkse overheidscommunicatie. Crisiscommunicatoren moeten een goed zicht hebben op de verschillende werkprocessen die zich ontplooiën op het vlak van openbare hulpverlening en coördinatie. Bovendien moeten ze emotioneel afstand kunnen nemen van de gebeurtenissen. Beide argumenten spreken in het voordeel van een transdisciplinaire samenstelling van het crisiscommunicatieteam.

Kennis van de technieken, het jargon, de procedures, de verschillende disciplines enerzijds, en het behouden van een professionele kijk op de crisissituatie anderzijds zijn twee eigenschappen die eigen zijn aan de gebruikelijke communicatoren van de verschillende hulpverleningsdiensten. Die mensen kunnen inzetten pleit met andere woorden in het voordeel van transdisciplinaire teams.

4.1.4 Expertise van de ervaren communicatiemedewerkers als pluspunt

Mertens & Ramackers (2013) schetsen het belang van te beschikken over voldoende personeel met de nodige kennis en ervaring. Om op het vlak van crisiscommunicatie geheel operationeel en efficiënt te zijn, vereisen het gebruik en de opvolging van de sociale media voldoende personeel en adequate middelen, maar ook een voorafgaande kennis bij de medewerkers van discipline 5. Ook de omgevingsanalyse via sociale media vergt tijd en een zekere vertrouwdheid met deze taken. Daarom raden zij aan om een beroep te doen op intergemeentelijke of bovenlokale samenwerkingsverbanden. Een transdisciplinaire

samenwerking zoals in dit eindwerk onderzocht wordt, bespreken zij nog niet en kan dus als vernieuwend beschouwd worden.

Dergelijke transdisciplinaire samenstelling van discipline 5 is volgens Dirk Delechambre zonder twijfel een meerwaarde. Zijn argumentatie hiervoor is dat je elkaar op die manier versterkt vanuit de eigen discipline. Die versterking is tweeledig: *“Enerzijds is er de expertise bij de verschillende disciplines op het vlak van communicatie. Anderzijds is er ook de disciplinespecifieke kennis van technieken en vakjargon die een meerwaarde is om de juiste communicatie te kunnen voeren.”* (persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

Bij mijn interview met Winne Haenen kwam ook de nood aan specifieke kennis en expertise van sociale media aan bod. Zij stelt dat het monitoren van sociale media heel specifiek, een aparte job is. Ze ziet in het Werkproces Crisiscommunicatie een aantal specialisaties: *“Je kan de specialisaties van het Werkproces Crisiscommunicatie niet overlaten, en al zeker niet in een kleine gemeente, aan één communicatieverantwoordelijke of een team van enkele gemeentemedewerkers. Dat is niet realistisch. De trefkans is te klein en er is te weinig kennis aanwezig. Als je daar een Chinese vrijwilliger voor aanduidt, dan doe je meer nadeel dan voordeel. Ofwel koppel je dat aan een lokaal Team D5 samengesteld uit communicatieverantwoordelijken van verschillende gemeenten, ofwel koppel je daar je disciplines aan die dat dagelijks doen. Politie bijvoorbeeld volgt sociale media heel hard op. Die kennis zit daar. Het zou dom zijn om die kennis niet te gebruiken.”*

Je moet volgens Haenen medewerkers hebben die zowel hun communicatierol als de noodplanningsprincipes onder de knie hebben. Diegene die de sociale media opvolgt moet kunnen opsplitsen wat wel en wat niet belangrijk is. En je moet daarvoor sociale media kennen, kunnen aanvoelen welk verhaal gaat ontsproten en dat ook kunnen doorgeven. Kennis van noodplanning is een voorwaarde om de communicatieprioriteiten te kunnen bepalen. Je moet kiezen welke mensen je op welke plaats zet, op basis van kennis en expertise. De prioritaire kennis die ze moeten hebben is die om hun communicatietraak te kunnen uitoefenen. De kennis inzake noodplanning kan eventueel een bijscholing zijn. (persoonlijke communicatie, 31 maart 2017)

Naast de meerwaarde bij het gebruik van sociale media kan ook de kennis van het lokale en regionale perslandschap die de communicatieverantwoordelijken van de verschillende disciplines hebben als een voordeel beschouwd worden. Dat vindt ook Winne Haenen: *“Ik denk dat de meerwaarde ligt in het feit dat je al een lokale verankering hebt met de pers en dat het zinloos is om die lokale verankering niet te gebruiken. Als je een lokale persverantwoordelijke hebt die contacten heeft die je op een hoger niveau niet hebt, is het zonde om die contacten niet te gebruiken. Dat is gewoon inefficiënt. Je moet je dan alleen afvragen hoeveel de contacten van de disciplinegebonden woordvoerder overlappen met de contacten van discipline 5 van de gemeente. Naarmate die meer overlappen heeft het minder nut om het communicatieteam transdisciplinair in te vullen. Maar wanneer dat gescheiden “pathways” blijken te zijn, dan heb je er alle belang bij om die lokale, disciplinegebonden woordvoerders wel degelijk te betrekken. Je gaat pas nationale media inschakelen als er nationale visibiliteit is. Bij de minder grote noodsituaties heb je die lokale contacten nodig. En waar haalt de pers zijn informatie? Bij die lokale woordvoerders.”*

Wanneer voor de verschillende rollen uit het Werkproces Crisiscommunicatie, elk met hun eigen specificiteit, medewerkers van de verschillende disciplines ingezet worden op basis van hun expertise, zal dat bijdragen tot de professionalisering van het crisiscommunicatieteam.

4.1.5 De positie van discipline 5 versterken

De communicatiediscipline (discipline 5) wordt in de Belgische crisisbeheersing vaak nog steeds niet als volwassen beschouwd (Geen commentaar., 2009). De communicatoren moeten zich nog vaak bewijzen op het terrein en zo respect afdwingen van de operationele hulpverleners. Dit bevestigt ook Barbara Bourdeau. Een oplossing om D5 beter op de kaart te plaatsen kan er volgens haar in bestaan de communicatiediscipline systematisch mee te laten doen in operationele oefeningen, zodat de verschillende disciplines elkaar leren kennen, weten wat ze aan elkaar hebben en waar ieders verantwoordelijkheden liggen.

Volgens Dimi Vercammen (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017) wordt discipline 5 op dit moment nog vaak door de andere disciplines aanzien als ondergeschikt op het vlak van crisisbeheer. Bijvoorbeeld brandweerlui en politiemensen hebben vaak een soort ego dat die zienswijze deels bepaalt. Communicatoren zijn eerder zachte mensen die in een overlegstructuur vaak minder hard op tafel durven kloppen en daardoor wat verdrukt worden.

Wanneer er een transdisciplinair communicatieteam zou komen, wordt de inbreng van de andere disciplines binnen discipline 5 groter waardoor de communicatoren gemakkelijker hun mandaat gaan verdienen. De sterkte van zo'n transdisciplinair team zit volgens Dimi Vercammen in het feit dat er in dergelijke, goed samengestelde teams geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen de verschillende disciplines. Discipline 5 is een volwaardige discipline op zichzelf en dat moet zo blijven. Maar door in de backoffice van het communicatieteam een vertegenwoordiger van elke discipline te zetten om de rollen van het Werkproces Crisiscommunicatie in te vullen zorg je er volgens Vercammen voor dat het team een sterkere positie heeft. De expertise en de competenties van de andere disciplines gaan dan geïntegreerd zijn in het crisiscommunicatieteam.

4.2 Eventuele valkuilen aan dit concept

4.2.1 Het WPCC is nog niet overal gekend en geïntegreerd

Het Werkproces Crisiscommunicatie is nog niet in de monodisciplinaire plannen van alle Vlaamse verschillende gemeenten opgenomen. Volgens Barbara Bourdeau is dit te wijten aan de onbekendheid van dit proces bij veel communicatieambtenaren. Volledig cijfermateriaal omtrent bekendheid en gebruik ervan heb ik niet ter beschikking maar ter illustratie geef ik de situatie in Limburg mee, volgens Joke Claesen, attaché noodplanning daar. Volgens haar (persoonlijke communicatie, 5 april 2017) hebben alle 44 Limburgse gemeenten in 2014 een canvas gekregen voor een monodisciplinair plan discipline 5. Dat canvas was volledig aangepast aan het Werkproces Crisiscommunicatie. Een aantal gemeenten zijn daarmee onmiddellijk aan de slag gegaan, anderen zijn er nu pas mee bezig. Om de implementatie te bevorderen bezoeken de provinciale noodplanningsambtenaren dit jaar (2017) 35 van de 44 Limburgse gemeentelijke veiligheidscellen waarbij de implementatie van dit voorgesteld canvas besproken wordt. Daarnaast zijn er de afgelopen 2 jaren heel wat gemeenten geweest die iemand afgevaardigd hebben op opleidingsdagen rond het Werkproces Crisiscommunicatie. Ook in Oost-Vlaanderen worden dergelijke opleidingen provinciaal georganiseerd en werd een canvas ter beschikking gesteld. Onder andere op 18 mei 2017 gaf Yves Stevens, woordvoerder van de Algemene Directie Crisiscentrum, er tekst en uitleg bij het Werkproces Crisiscommunicatie aan communicatieambtenaren. Zowel de diensten van de gouverneurs als de gemeenten kunnen bij de implementatie van het Werkproces Crisiscommunicatie rekenen op steun van het Crisiscentrum. Ook in Antwerpen en West-Vlaanderen zorgde de dienst noodplanning van de gouverneur voor een canvas van een gemeentelijk D5-plan waarin het Werkproces Crisiscommunicatie gedeeltelijk is verwerkt. In West-Vlaanderen zijn het vooral de gemeentelijke communicatieambtenaren die ofwel lid zijn van Team D5 of de module communicatie van het postgraduaat rampenmanagement aan campus Vesta hebben gevolgd, die het Werkproces Crisiscommunicatie geïntegreerd hebben. (Saskia Vanhove, persoonlijke communicatie, 10 april 2017) De voorbeelden tonen aan dat er de afgelopen jaren heel wat initiatieven genomen zijn om het gebruik van het Werkproces te stimuleren.

Een voorbeeld op gemeentelijk niveau waar het Werkproces Crisiscommunicatie nog niet in gebruik is vinden we terug bij de gemeenten Kalmthout, Essen en Wuustwezel die samen het grondgebied van de politiezone Grens vormen. Het Werkproces Crisiscommunicatie is bij die gemeenten niet opgenomen in hun monodisciplinair plan D5. Er zijn wel duidelijke rollen en taakverdelingen vastgelegd maar niet exact volgens het Werkproces Crisiscommunicatie. Dit heeft twee oorzaken zegt Patrick De Smedt (persoonlijke communicatie, 15 maart 2015). Enerzijds is het aantal beschikbare medewerkers voor discipline 5 te klein. Er is dus sprake van een capaciteits- en middelentekort bij de gemeentelijke communicatieambtenaren. Anderzijds is er te weinig kennis over het Werkproces Crisiscommunicatie bij de groep communicatoren.

Aan de hand van bovenstaande elementen kan ik afleiden dat er, ondanks de inhaalbeweging die momenteel gemaakt wordt, moet blijven geïnvesteerd worden in opleiding en oefenmomenten omtrent het Werkproces Crisiscommunicatie.

4.2.2 De eventuele betrokkenheid van externe experts

Een onderwerp dat in dit eindwerk nog niet aan bod kwam maar in sommige vakliteratuur over crisiscommunicatie wel beschreven wordt, is de eventuele betrokkenheid van externe experts. Kunnen zij de goede werking van een transdisciplinair communicatieteam verstoren of moeten ze er juist deel van uitmaken?

Tijdens de crisis moet er qua communicatie afgestemd worden tussen de woordvoerder van politie, brandweer, gemeente en sectororganisatie (Wils, 2014). Hier betreft Jeroen Wils de getroffen sector, het getroffen bedrijf erbij. Met andere woorden, externe (niet verbonden aan één van de disciplines) experts worden betrokken in het communicatiebeleid.

We weten uit de duiding rond het Werkproces Crisiscommunicatie dat de kwaliteit van de communicatie naar de samenleving toe gedeeltelijk de maatschappelijke perceptie met betrekking tot de impact van de crisis bepaalt. Op die manier is de communicatie van invloed op de intensiteit en de duur van de crisis. Crisiscommunicatie is dan ook essentieel, zoals in veel onderzochte evaluatierapporten wordt onderstreept. Daarom wordt vaak de aanbeveling gedaan dat de crisisorganisatie met alle betrokken experts afspraken maakt over de lijn die wordt aangehouden omtrent de communicatie naar de bevolking.

Externe experts zijn zoals de benaming het zelf zegt ‘extern’, wat wel betekent dat de overheid niet kan afdwingen dat een expert zelf niet naar buiten treedt. De overheid kan hier wel op aansturen maar volledige controle of regie is onmogelijk en vaak onwenselijk.

Dit kan op twee manieren opgevangen worden. Enerzijds door ervoor te zorgen dat de eventuele betrokken externe communicatoren tijdens de crisis in kaart gebracht worden als stakeholders en dat ook met hen de eerder beschreven noodzakelijke afstemming plaatsvindt om de strategie te bepalen. Anderzijds kan men externe experts betrekken in de beleidsceel van het incident om zo de beslissingen die daar genomen worden door hen te laten legitimeren. Op die manier voelen ze geen noodzaak om zelf naar buiten te treden.

Ook Broekema et al. onderzochten de betrokkenheid van externe experts in crisissituaties (2013). Zij stellen dat het belangrijk is hen te betrekken bij het geven van duiding aan gebeurtenissen. Als het publiek bekend is met de feiten wil dat niet automatisch zeggen dat de onzekerheid gereduceerd is. Om dat te doen is het voor de crisisorganisatie van belang betekenis te geven aan de feiten. Experts kunnen dan een bepalende invloed hebben op de beeldvorming van een incident in de maatschappij. Er wordt zelfs gesteld dat de onafhankelijke positie van een expert de perceptie van de overheid als crisismanager in korte tijd kan bevestigen of afbreken.

Dit leidt ons naar de vraag over wie het best als woordvoerder aangesteld wordt. Deze beslissing is normaal afhankelijk van de aard van het incident en behoort vast en zeker tot de communicatiestrategie.

4.2.3 De belangrijke keuze van de woordvoerder

Ondanks de verschillende functies die benoemd worden in het Werkproces Crisiscommunicatie komt zowel in de literatuur als bij de afgenomen interviews heel vaak de rol van woordvoerder aan bod. Dit kan verklaard worden doordat het de rol is die het meest zichtbaar is van buitenaf. Ze neemt een groot stuk van de output van het communicatieproces

voor haar rekening. Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van de andere rollen uit het proces vond ik het aangewezen de keuze van de woordvoerder apart aan te halen.

Jeroen Wils (2014) stelt dat de eenheid van woordvoering niet in het gedrang mag komen. Het is aan te raden een centrale woordvoerder te kiezen. Bij lokale crisissituaties is dit volgens hem normaal de burgemeester. Journalisten die een crisis of een ramp moeten verslaan, zijn niet alleen vragende partij voor een centraal aanspreekpunt, het scheidt ook vertrouwen bij het publiek. Met een centrale woordvoerder is het gemakkelijker om te zorgen voor eenheid in de woordvoering.

Daarnaast is het voor een woordvoerder belangrijk om enkel te spreken vanuit zijn/haar eigen bevoegdheden. Komen er vragen die behoren tot de bevoegdheid van anderen, dan moet er volgens Wils (2014) doorverwezen worden naar de andere betrokken partij. Dit komt de juistheid van de informatie ten goede. Technische aspecten van de brandbestrijding bij een zware brand worden bijvoorbeeld best gecommuniceerd door iemand van de brandweer. Zo spreken brandweerlui zich beter niet uit over de invloed van een incident op de verkeerssituatie.

Het is, zo blijkt uit mijn onderzoek, echter heel belangrijk om flexibel te zijn en de keuze van het woordvoerderschap deel te laten uitmaken van de communicatiestrategie. Volgens de handleiding crisiscommunicatie (Gids voor de federale communicatoren, 2016) van de COMMnetKern (netwerk van de communicatieverantwoordelijken binnen de federale overheid) kunnen bij een crisis de woordvoerder, een expert of de directie het woord nemen. Bij afkondiging van een fase van de rampenplanning is de directie dan de burgemeester, gouverneur of de minister. Soms is het volgens die gids aan te bevelen om verschillende personen een deel van de communicatie te laten voeren.

Het meest gebruikelijk is dat de vooraf afgesproken woordvoerder het woord neemt. Hij of zij is hiervoor het best getraind, heeft de juiste uitstraling en zal de boodschap op de gewenste manier overbrengen, zonder te veel of te weinig te zeggen. Maar om meer gewicht en belang aan de communicatie te geven is het soms aan te bevelen dat de directie het woord voert bij een crisis. Als de hoogste leiding van de organisatie afwezig blijft, kan dat veel vragen opwekken bij de bevolking. Over zeer specifieke zaken waarbij doorgedreven kennis van een bepaald domein nodig is, kan het dan weer beter zijn om een expert aan te duiden, op voorwaarde dat deze persoon voldoende communicatievaardig is en gecoacht wordt.

Ook Yves Stevens spreekt over drie niveaus van woordvoering (Crisissituaties en Media, 16 maart 2017). Het eerste niveau is dat van de woordvoerders die de pers opvangen op het terrein en algemene informatie meegeven. Van zodra er meer duiding moet gegeven worden, is er nood aan iemand met expertise (tweede niveau). Die spreekt dan enkel over en voor een bepaalde niche. Dit kan bijvoorbeeld een adviseur gevaarlijke stoffen zijn bij een brand in een kunststofverwerkend bedrijf. Ten derde zijn er de beleidsmakers zoals bijvoorbeeld de burgemeester. Die komen in beeld van zodra de crisis zware effecten heeft, en zeker bij dodelijke slachtoffers. Stevens voegt daar nog aan toe: *“Als je van bij het begin je zwaarste gewicht in de schaal werpt, wordt het nadien heel moeilijk.”*

Het eventuele uniform is volgens Wouter Bruyns, woordvoerder van de politiezone Antwerpen en lid van het administratief kader, eveneens een kritieke succesfactor. *“Eigenlijk wil je bij transdisciplinaire teams dat iedereen zijn dagdagelijks petje afzet, zijn uniform als het ware uit trekt en volgens het disciplineoverschrijdend proces begint te werken. Maar soms is er nood aan een uniform of is er een technische uitleg nodig. Dan moet je dat petje opnieuw opzetten.”* (persoonlijke communicatie, 16 maart 2017)

Dimi Vercammen (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017) benadrukt op zijn beurt het belang van de keuze van de woordvoerder. Hij stelt dat de perceptie van de boodschap bij de ontvanger voor het grootste deel bepaald wordt door het beeld en bijgevolg door diegene die de woordvoering doet. Als bijvoorbeeld een politieman in uniform een interview geeft over een brand, dan is de perceptie bij de bevolking dat er iets niet klopt. De inhoud van de boodschap, de structuur van het communicatieteam en het werkproces en de woordvoerder samen kunnen ervoor zorgen dat er ijzersterk gecommuniceerd wordt. Maar de perceptie bij de ontvanger die gecreëerd wordt door het uniform kan het doen lijken alsof de gebrachte boodschap niet sterk is. Binnen een transdisciplinair communicatieteam kan dit eventueel verholpen worden door het uniform van de woordvoerder weg te laten, ook al heeft die in eerste instantie een uniformberoep. Dit maakt dat de competenties van de persoon heel belangrijk zijn het toewijzen van de woordvoerdersrol, maar dat de aard van het incident minstens even belangrijk is.

De helft van de door mij geïnterviewde personen vindt het belangrijk om bij de samenstelling van een transdisciplinair communicatieteam extra na te denken over wie het woordvoerderschap op zich zal nemen. In mindere mate komen er volgens hen problemen naar boven bij de functies in het communicatieteam die niet in contact komen met de buitenwereld.

4.2.4 Het ontbreken van competentieprofielen voor de rollen uit het WPCC

Het bouwen van een goed crisiscommunicatieteam begint volgens Marynissen et al. (2010) met het selecteren van de juiste mensen voor dat team. In eerste instantie moet de klus geklaard worden met de mensen die er al zitten. Maar om sommige functies echt goed te kunnen vervullen zijn specifieke competenties en vaardigheden nodig. Bij de sleutelfuncties zoals de teamleaders, woordvoerders, strategen en analisten moeten deze competenties aanwezig zijn. Na het selecteren volgt dan het traject van opleiden, trainen, oefenen en evalueren.

Het toenmalige Nederlandse Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) heeft in 2007 alle crisiscommunicatiefuncties en de bijhorende competenties in beeld gebracht. Op basis van de inventarisatie is het ERC tot een set van functieprofielen en bijhorende competenties gekomen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de Nederlandse crisiscommunicatiefuncties, met daarbij de benodigde competenties.

Tabel 1: Kerncompetenties per crisiscommunicatiefunctie volgens het ERC

Functie	Kerncompetentie
Strategisch communicatieadviseur	analytisch, oordeelsvorming, overtuigingskracht, omgevingsbewust
Hoofd crisiscommunicatieteam of coördinator	besluitvaardig, delegeren, leidinggeven, voortgangsbewaking
Omgevingsanalist of informatiemanager	analytisch, accuraat, oordeelsvorming, resultaatgericht
Persvoorlichter en/of publieksvoorlichter	dienstverlenend, initiatiefrijk, aanpassingsvermogen, resultaatgericht
Ondersteuners (loggers, secretariële ondersteuners, ...)	accuraat, dienstverlenend, organiseren eigen werk, voortgangsbewaking, schriftelijke uitdrukkingsvaardigheden

Overgenomen van *Geen commentaar* (p. 118), door Marynissen H., Pieters S., et al., Antwerpen, Houtekiet.

Opvallend is de gelijkenis tussen de rollen in het Belgische Werkproces Crisiscommunicatie en de Nederlandse crisiscommunicatiefuncties in tabel 1. De strategisch adviseur in Nederland heet in België de strateeg, de omgevingsanalist is de analist, de persvoorlichter is de woordvoerder en de coördinator is de teamleader. De Nederlandse ondersteuners zijn in het Belgische Werkproces Crisiscommunicatie niet beschreven. Nederland spreekt dan weer niet over de verantwoordelijken voor de redactie.

De sterke overlapping van de benoeming en het takenpakket van deze communicatiefuncties impliceert dat ook de vereiste kerncompetenties gelijklopend zouden moeten zijn. Daarom vraag ik mij af of het een meerwaarde zou zijn om de kerncompetenties voor de verschillende functies van het Werkproces Crisiscommunicatie te bepalen in een soort communicatiecompetentiematrix. De rollen kunnen dan op basis van het al dan niet hebben van competenties aan bepaalde personen worden toegewezen. Tot nu toe wordt nergens beschreven aan welke competenties de medewerkers in het Werkproces Crisiscommunicatie moeten voldoen. De rollen en functies worden benoemd en hun takenpakket wordt beschreven. De eventuele vereiste competenties van de uitvoerders echter niet.

Volgens Yves Stevens (persoonlijke communicatie, 21 april 2017), wordt er tijdens de opleidingsmomenten van Team D5 wel een competentietest en een psychologische test afgenomen van de teamleden. Met het, aan de hand van die testen, opgestelde profiel houden ze rekening bij het verdelen van de rollen.

Dirk Delechambre, perscoördinator en verantwoordelijke voor discipline 5 in Antwerpen bevestigt dat: *“Het is inderdaad waar dat er bij mijn weten aan geen enkele rol van het Werkproces Crisiscommunicatie één of meerdere competenties gekoppeld zijn. Het koppelen van competenties kan nooit kwaad. Het is echter niet omdat ze niet beschreven zijn, dat de nodige kwaliteiten niet bij de uitvoerders aanwezig zijn. Als we kijken naar de poule van communicatieverantwoordelijken van stad Antwerpen die beschikbaar zijn bij een incident, dan hebben die allemaal een opleiding in communicatie achter de rug en hebben ze de nodige werkervaring op het vlak van beheer sociale media, onderhoud website e.d.”* (persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

Volgens Winne Haenen is het onlogisch dat de verschillende functies en hun opdrachten in het Werkproces Crisiscommunicatie beschreven staan, maar dat nergens vermeld wordt aan welke competenties de mensen die de functies uitvoeren moeten voldoen. Volledige competentieprofielen opstellen voor de rollen in het Werkproces Crisiscommunicatie is volgens haar onmogelijk omdat je dan naar een volledige professionalisering gaat en dat zou niet haalbaar zijn in de rampenplanning. (persoonlijke communicatie, 31 maart 2017)

Ook Dimi Vercammen stelt zich de vraag of het nodig is om de competentieprofielen voor de rollen van het Werkproces Crisiscommunicatie volledig uit te schrijven. Is het niet beter om enkele vereiste kerncompetenties voorop te stellen en daarnaast de nodige ruimte te laten? Je moet volgens hem een *“speelveld creëren maar de spelers de nodige bewegingsruimte laten”*. Dat is belangrijk in elk proces dat beschreven wordt. (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017)

“Het opstellen van een communicatiecompetentiematrix is het creëren van een droombeeld van hoe het in een ideale situatie zou moeten zijn”, aldus Greet Melis (persoonlijke communicatie, 28 maart 2017). *“Het is praktisch niet haalbaar om de verschillende rollen van het werkproces crisiscommunicatie in te vullen met personen die zowel de juiste competenties als de juiste persoonlijkheidskenmerken hebben.”* Dat wil echter niet zeggen dat er niet naar mag gestreefd worden. Streven naar dat ideaalbeeld is volgens Melis wel nodig om een zo hoog mogelijke kwaliteit te bereiken. Dus een transdisciplinair team, ingevuld op basis van competenties, zou daarbij kunnen helpen, maar het capaciteitsprobleem zal altijd blijven bestaan.

Uit zowel de literatuur als de interviews blijkt dat het bepalen van kerncompetenties voor de verschillende rollen in het Werkproces Crisiscommunicatie een meerwaarde kan zijn. Er is echter niemand die stelt dat er bij de rolverdeling op het ogenblik van een noodsituatie strikt moet en kan vastgehouden worden aan die competenties. Een streven naar en rekening houden met dergelijke rolverdeling is een mooi uitgangspunt, maar ook hier is de nodige flexibiliteit vereist. Zeker bij het begin van een crisis en de opstart van het communicatieteam moet misschien zelfs eerder rekening gehouden worden met de uit te voeren taken dan de te verdelen rollen of functies.

Men kan zich zelfs de vraag stellen of het eventueel vastleggen van zulke vereiste competenties niet vernauwend werkt. Streven we niet beter naar een team met ‘allrounders’ waarin iedereen, indien nodig, de verschillende taken kan vervullen? Moet iedereen niet elke rol kunnen opnemen? Als we streven naar flexibele teams moet dit inderdaad het uitgangspunt zijn. Maar voor sommige functies zoals bijvoorbeeld analyse moeten specifieke competenties en vaardigheden aanwezig zijn bij de uitvoerders.

4.2.5 De onbekendheid van en het verzet tegen vernieuwing

Ondanks het ontstaan van samenwerkingsverbanden en van poolvorming ter ondersteuning van communicatiemedewerkers is er nog altijd een zekere vorm van onbekendheid tegenover dergelijke ondersteuningsvormen. Greet Melis had bijvoorbeeld wel al van Team D5 gehoord, maar wist niet echt wat het inhield. Een ander voorbeeld van die onbekendheid vond ik bij mijn literatuuronderzoek terug in Nederland. Bij het Ketelwagenincident (incident met een lekkende spoorketelwagen op 20 augustus 2002 in Amersfoort) had de gemeente Amersfoort een provinciale voorlichterspool ter beschikking. Deze is niet ingeschakeld omdat men te weinig zicht had op de kwaliteit van de medewerkers in deze pool, terwijl men op een bepaald moment wel behoefte had aan meer medewerkers. Dit kan voorkomen worden door te oefenen en daarbij ook de voorlichterspool in te schakelen. Wanneer men elkaar kent, weet men wat de ander kan waardoor er een vertrouwensband ontstaat. (Smid, 2006)

Naast een zekere onbekendheid is er soms ook een zekere argwaan te bespeuren tegenover verandering en vernieuwing. Uitspraken zoals “*We hebben al veel samenwerkingsverbanden zien oprichten in het verleden die nadien een stille dood gestorven zijn.*”, of “*Daar hebben we nu geen tijd voor, dat is geen prioriteit.*” hoorde ik letterlijk op een gemeentelijke veiligheidsceel.

Dragen eventuele cultuurverschillen tussen de verschillende disciplines ook bij tot een zekere argwaan of verzet tegen vernieuwing? Volgens Patrick De Smedt (persoonlijke communicatie, 24 april 2017) zullen cultuurverschillen er inderdaad altijd zijn. Maar hij denkt dat alle disciplines tegenwoordig voldoende professionaliteit in huis hebben om dit achter zich te laten. Ook Dirk Delechambre stelt dat het resultaat van de samenwerking de bovenhand haalt op die cultuurverschillen: “Cultuurverschillen zullen er ongetwijfeld zijn, maar ik heb toch sterk de indruk dat we altijd samen voor de best mogelijke oplossing kiezen.” (persoonlijke communicatie, 24 april 2017)

Een verklaring voor deze argwaan en het soms ontbreken van een draagvlak voor dergelijke nieuwe projecten vond ik in de literatuur.

De implementatie van een transdisciplinair communicatieteam kan beschouwd worden als een veranderingsproject binnen de organisatie. Over die veranderingen moet intern gecommuniceerd worden, hetgeen soms niet erg professioneel gebeurt. Vaak werkt men volgens het BAH-principe: beslissen, aankondigen, handhaven. (Marynissen et al., 2010). De directie beslist een wijziging door te voeren, de beslissing wordt aangekondigd en nadien gehandhaafd. Dit zorgt voor defensief gedrag bij de medewerkers ten opzichte van de verandering door een gebrek aan betrokkenheid. Door een veranderingsproject alleen aan te kondigen en te verdedigen, wordt waardevolle informatie gemist. In dialoog treden met deze groep levert dus meer op dan blind de eigen ideeën handhaven. Door in dialoog te treden kan wel een draagvlak voor de veranderingen gecreëerd worden.

Deze zienswijze kan doorgetrokken worden naar de implementatie van transdisciplinaire communicatieteams. Er moet een dialoog aangegaan worden met de personen die ermee geconfronteerd zullen worden om het verzet tegen de verandering zo klein mogelijk te houden.

4.2.6 De positie en de reactie van sommige gezagsdragers

Uit de afgenomen interviews blijken nogal wat mensen uit de noodplanningssector zich vragen te stellen over hoe beleidsmakers en overheden zouden omgaan met de verschillende aspecten van zo'n transdisciplinaire samenstelling van discipline 5.

Patrick De Smedt, perswoordvoerder van de politiezone Grens, klaagt het haantjesgedrag van sommige actoren in de crisiswerking aan: *“Of het nu een burgemeester, een korpschef of een brandweercommandant is, er zijn, en zullen altijd blijven, individuen die de gemaakte afspraken niet naleven en de aandacht van de pers naar zich toe willen trekken.”* (persoonlijke communicatie, 15 maart 2017)

Barbara Bourdeau (persoonlijke communicatie, 14 maart 2017) is minder kritisch en denkt niet dat het ego en de vrees van de burgemeesters om een stuk van hun macht kwijt te raken de implementatie van transdisciplinaire communicatieteams in de weg zou staan: *“Ik voel dat ik als externe adviseur meer respect krijg van burgemeesters omdat ze mijn expertise weten te waarderen. De bereidwilligheid om samen te werken is bij de verschillende gemeenten heel groot.”* Toch zijn er volgens haar ook burgemeesters die hun autonomie willen behouden. Daarnaast spreekt ze ook over een gebrek aan bereidwilligheid bij de beleidsmensen tot investering in de samenwerking. Dit is volgens haar dan weer te wijten aan een gebrek aan erkenning voor discipline 5 bij het aanpakken en oplossen van crises.

Ook Wouter Bruyns, één van de woordvoerders van de politiezone Antwerpen, neemt het woord ‘ego’ in de mond als hij het heeft over struikelblokken bij de implementatie van een transdisciplinair communicatieteam (persoonlijke communicatie, 16 maart 2017). Hij benadrukt dat hij dat woord niet louter in de negatieve zin wil gebruiken. Volgens Bruyns mag je op voorhand nog zo goed afspreken wie wanneer woordvoerder gaat zijn. Deze afspraken vervallen als er een gesteld lichaam een micro onder de neus geduwd krijgt of beslist dat hij/zij de micro en de camera wil opeisen.

Dirk Delechambre probeert dit te duiden: *“Op het vlak van woordvoering kan je inderdaad niet altijd om de burgemeester, de korpschef of de zonecommandant van de brandweer heen. In Antwerpen bijvoorbeeld neemt de burgemeester graag zelf het woord, zeker als het over veiligheidszaken gaat. De korpschef van de lokale politie daarentegen komt dan weer niet vaak in de belangstelling.”* Delechambre weet niet of dat te maken heeft met ego. Hij denkt dat het eerder ingegeven is door de beleidsvisie en de politieke ideologie. De oplossing zit hem volgens Delechambre in het maken van goede afspraken daaromtrent. Die afstemming gebeurt tussen de perscoördinator van de stad en de woordvoerders van de desbetreffende kabinetten. Bij kleinere gemeenten, als er geen woordvoerders zijn, kan de afstemming rechtstreeks met de schepenen en/of burgemeester gebeuren. (persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

Dimi Vercammen stelt zich de vraag waarom burgemeesters zo weinig belang hechten aan crisiscommunicatie terwijl het, volgens de wetgeving, volledig hun verantwoordelijkheid is. Ze zouden moeten beseffen dat een goed uitgebouwd, transdisciplinair communicatieteam, ook voor hen een voordeel heeft. De burgemeesters kunnen dan een perfect voorbereide boodschap brengen. Om de implementatie van transdisciplinaire teams te bewerkstelligen kan het positief zijn om bij de critici te benadrukken dat een goede communicatie bijdraagt tot de oplossing van het incident. Ze ondersteunt en vergemakkelijkt het operationele crisisbestrijdingsproces en zorgt voor een reductie van de werklust. (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017)

4.2.7 Beperkte in capaciteit en middelen

Zoals al eerder gesteld, kan een gemeentelijk georganiseerde discipline 5 beperkt zijn in middelen en capaciteit. Sommige communicatieverantwoordelijken krijgen de communicatieopdracht zelfs als bijkomende taak. Exact cijfermateriaal daarover heb ik niet ter beschikking.

Capaciteits- en middelengebrek is tweeledig. Enerzijds is het een belangrijke oorzaak van de nood aan ondersteuning of versterking van discipline 5 tijdens een noodsituatie. Het aangaan van transdisciplinaire samenwerkingsverbanden biedt dan net een oplossing voor dit capaciteitsprobleem aan. Anderzijds zorgen capaciteits-, financiële en aansprakelijkheidskwesties er ook voor dat samenwerkingsverbanden niet altijd even vlot van de grond komen. Capaciteitsproblemen bij de verschillende disciplines zorgen ervoor dat die diensten geen personeel beschikbaar hebben om discipline 5 te ondersteunen. In dat geval kunnen die problemen als hindernis voor transdisciplinaire samenwerking beschouwd worden. Dirk Delechambre (persoonlijke communicatie, 10 april 2017) haalt dit probleem aan: *“Theoretisch gezien is het Werkproces Crisiscommunicatie een supermodel. Maar of je het in praktijk volledig kan uitwerken is iets anders. Struikelblokken hierbij zijn dan vooral beschikbaarheid van middelen, mensen en budget. In praktijk zullen de medewerkers altijd een aantal rollen moeten combineren. Er moeten dus prioriteiten gesteld worden.”* Uit de afgenomen interviews blijkt het gebrek aan voldoende beschikbare mensen en middelen in alle disciplines naar voor te komen.

Op basis van zijn ervaringen ziet commissaris Patrick De Smedt (persoonlijke communicatie, 15 maart 2017) momenteel een middelen- en capaciteitsprobleem bij de communicatiediensten van de verschillende gemeenten. Communicatiemedewerkers krijgen bijvoorbeeld geen wachtvergoeding. Onlangs werd de politiezone Grens geconfronteerd met een bommelding. Van de twee voorziene gemeentelijke communicatoren was er op dat moment maar één aanwezig en er was geen vervanging voorzien voor de tweede. Er werd een oplossing gevonden door de communicatietaken te laten uitvoeren door iemand die er noch opleiding, noch ervaring in had. Dit zorgde voor een vertraging van het proces en een daling in de kwaliteit van de communicatie. Het was een meerwaarde geweest indien er beroep kon gedaan worden op communicatiemedewerkers van andere disciplines.

Ook bij ondersteuning vanuit andere disciplines kan er een financieel probleem de kop opsteken. Een hindernis in de implementatie van transdisciplinaire teams kan volgens Dimi Vercammen (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017) het financiële aspect zijn. Wie gaat bijvoorbeeld een communicatieambtenaar van een gemeente betalen wanneer die in een andere gemeente de crisiscommunicatie ondersteunt? Om dat op te vangen moeten er goede samenwerkingsverbanden en protocolakkoorden afgesloten worden.

Op de vraag of het inzetten van disciplinegebonden communicatiemedewerkers ter ondersteuning van discipline 5 geen capaciteitsprobleem zou teweegbrengen bij de respectievelijke disciplines zelf (Wie gaat bijvoorbeeld nog de website van de politie of de Twitteraccount van de hulpverleningszone updaten als de medewerker die dat normaal doet een andere taak toebedeeld krijgt in het Werkproces Crisiscommunicatie?) antwoordt Vercammen dat het misschien een oplossing kan zijn om te denken aan een noodplanningszone waarbij zowel noodplanningsambtenaar, brandweer en politie werken binnen eenzelfde geografische omschrijving. Wanneer die grotere noodplanningszones er zouden zijn kunnen er op dat niveau crisiscommunicatiekanalen (website, sociale media-accounts, ...) gecreëerd worden. Bijgevolg moeten de kanalen die toebehoren aan de

verschillende disciplines niet meer afzonderlijk gevoed worden tijdens een noodsituatie. De doelgroep wordt dan gewoon doorverwezen naar die nieuwe crisisaccounts.

Ook andere disciplines kunnen geconfronteerd worden met capaciteitsproblemen als ze gevraagd worden om ondersteuning te geven bij crisiscommunicatie. Zo is er bijvoorbeeld binnen discipline 1 een probleem volgens Vercammen. Nog niet veel hulpverleningszones hebben een goed uitgebouwde communicatiedienst, als ze er überhaupt al één hebben. De reden hiervoor ligt bij de beleidsmensen: *“Die hebben de perceptie dat de competenties niet aanwezig zijn binnen hun korps om communicatietaken op zich te nemen. Dat is niet waar. Een brandweerkorps, zowel vrijwilligers als professioneel, is eigenlijk een weerspiegeling van de samenstelling van de maatschappij. Daarbij zitten ook mensen die goede communicatoren zijn.”* Daarnaast zijn de beleidsmensen van de hulpverleningszones er ook niet van overtuigd dat communicatie kan helpen bij het beheersen en oplossen van een crisis.

Naast de beperkingen die eigen zijn aan het statuut en de arbeidsorganisatie van de gemeentelijke diensten blijkt dat er ook specifiek voor discipline 2 een praktisch probleem is om iemand af te vaardigen om een rol op te nemen binnen discipline 5. Op mijn vraag of discipline 2 een rol van betekenis zou kunnen spelen in dit communicatieverhaal stelt Barbara Bourdeau (persoonlijke communicatie, 14 maart 2017) dat de combinatie van discipline 2 en communicatie tot nu toe geen echt succesverhaal is. Oorzaken hiervan zijn het medisch beroepsgeheim, de beperkte capaciteit en het gebrek aan tijd en middelen. Volgens Bourdeau is dit iets wat moet groeien. Indien er dan toch iemand van discipline 2 ingeschakeld zou moeten worden in het crisiscommunicatieteam, ziet zij als enige mogelijkheid iemand van de FOD Volksgezondheid. Maar ook in deze dienst, zegt ze, is er een gebrek aan tijd en middelen.

Winne Haenen, Federaal Gezondheidsinspecteur in Antwerpen, bevestigt het bovenstaande door te stellen dat de FOD Volksgezondheid maar één woordvoerder heeft, namelijk Jan Eyckmans. Zijn dienst is trouwens ook federaal georganiseerd, er zijn geen regionale communicatoren. Hoe kan Discipline 2 dan wel ondersteuning bieden aan discipline 5? *“Mensen van discipline 2 die verantwoordelijk zijn voor het onthaalcentrum zouden ook pers moeten kunnen opvangen en op voorhand moeten bekijken welke opgevangen personen eventueel de pers willen en kunnen te woord staan om te vermijden dat er secundaire victimisatie ontstaat. Dat is een integratie van discipline 2 in discipline 5. Om dat te kunnen uitvoeren moet daarover een luik in de opleiding van onze mensen voorzien worden. Dat is dan specifiek voor de persopvang op het terrein. Voor andere rollen, bijvoorbeeld redacteur en beheerder van de sociale media zijn er binnen discipline 2 geen middelen en mensen. En die zullen er in de toekomst ook niet komen”*, aldus Winne Haenen. (persoonlijke communicatie, 31 maart 2017)

Ten slotte is volgens Sven Lommaert, hoofd van de communicatiedienst van de politiezone Antwerpen, ook binnen discipline 3 een probleem. Als voorbeeld haalt hij de situatie in Antwerpen zelf aan. Op uitzondering van de woordvoerder met dienst, is niemand van de communicatiecel van permanentie buiten de kantooruren. Er kan dan alleen gewerkt worden op basis van engagement en vrijwilligheid. (persoonlijke communicatie, 16 maart 2017)

Een gedeeltelijke oplossing kan eruit bestaan de communicatiediensten van de verschillende organisaties in de hulpverlenings- en veiligheidssector vooral in te vullen met niet-operationele medewerkers. Zo kunnen zij zich bij een noodsituatie focussen op hun basistaak, zijnde communicatie. Dan kan hun ondersteuning van discipline 5 geen capaciteitsprobleem binnen de operationele werking van de eigen dienst veroorzaken.

Het is heel belangrijk om aandachtig te zijn voor het feit dat transdisciplinaire communicatieteams net capaciteitsproblemen willen verhelpen. Enerzijds wordt het tekort aan ervaren en opgeleide mensen binnen discipline 5 weggewerkt. Anderzijds zorgt transdisciplinaire samenwerking er ook voor dat niet iedere dienst of discipline op zich moet investeren in externe communicatie op het ogenblik van een noodsituatie. Iedereen werkt samen aan een gemeenschappelijke communicatie.

Er is daarenboven in dit onderzoek nog op geen enkel ogenblik gesteld dat iedere discipline of dienst verplicht zou zijn om iemand af te vaardigen naar het transdisciplinair communicatieteam. Flexibiliteit is ook hier een belangrijke houding. Als er binnen de disciplines geen communicatiemedewerkers beschikbaar zijn, kan de verantwoordelijke voor discipline 5 nog altijd beroep doen op andere vormen van ondersteuning zoals bijvoorbeeld de al eerder aangehaalde intergemeentelijke samenwerking of het federale Team D5.

4.2.8 Het ontstaan van dubbele rollen en finaliteit voor sommige medewerkers?

Het is ondertussen duidelijk dat de communicatietaken binnen de noodplanning idealiter uitgevoerd worden door medewerkers met de nodige kennis en ervaring. Dat lijkt vanzelfsprekend maar is het vaak niet. In uitzonderlijke gevallen is de communicatieverantwoordelijke nog iemand die dat er “*tussen de soep en de patatten*” bijneemt. Opteer in de mate van het mogelijk toch voor iemand die er zich fulltime mee kan bezig houden en geen andere belangrijke taken heeft tijdens een crisis. Communicatie tijdens een noodsituatie is geen parttime job die je kan combineren met een operationele taak. Tijdens een crisis hebben operationele mensen dringende operationele taken en is bijvoorbeeld de sociale media-account het minst van hun zorgen. Maar net dan is het zo belangrijk om aanwezig te zijn op sociale media, te monitoren wat er over het incident verschijnt en te antwoorden op vragen van ongeruste burgers. (Hollevoet, 2015)

Dit probleem kan volgens Patrick De Smedt alleen opgelost worden als de functies en finaliteiten van de hulpverleners ontdekt worden op het ogenblik dat ze ingezet worden ter ondersteuning van discipline 5. “*Politiewoordvoerders bijvoorbeeld mogen dan zeker geen operationele politiene taken meer op zich nemen.*” (persoonlijke communicatie, 15 maart 2017)

4.2.9 Wie krijgt de leiding over de transdisciplinaire teams?

Omdat leden van transdisciplinaire communicatieteams als het ware hun oorspronkelijke discipline verlaten om tijdelijk deel uit te maken van discipline 5 lijkt het mij niet onbelangrijk deze vraag te stellen.

De Antwerpse samenwerking als voorbeeld genomen, stellen zowel Dirk Delechambre als Wouter Bruyns (persoonlijke communicatie, 24 april 2017) dat er over een hiërarchie niets bepaald is bij hen. Omdat hun afspraken en takenschema opgesteld is door de verschillende communicatoren onderling, zijn er geen hiërarchische bepalingen. Bruyns geeft daarbij nog aan dat het geheel nog niet zo formeel gemaakt is en ze dat beter wel zouden doen: “*Als een soort intensieverklaring.*”

Patrick De Smedt, commissaris bij de politiezone Grens, nuanceert zijn mening hierover: “*Ik ben zeker voorstander van het transdisciplinair samenwerken maar ben er mij wel van bewust dat dit voor conflicten kan en/of zal zorgen. Een politie-ambtenaar bijvoorbeeld blijft altijd*

onder het gezag van zijn korpschef ook al werd hij toegewezen aan een andere discipline. Maar ik hoop dat die korpschef op dat moment zijn hiërarchisch gezag niet gaat gebruiken. Het is dan zeer belangrijk dat er een leader D5 aangewezen wordt. Die zal dan functioneel meerdere zijn en de beslissingen nemen. Wie die leader D5 zal zijn, kan afhangen van het soort incident maar het lijkt mij logisch dat dit in de meeste gevallen iemand is vanuit de gemeentelijke/provinciale communicatiedienst.” (persoonlijke communicatie, 24 april 2017)

4.2.10 Tussentijdse conclusie

Alle aangehaalde onderwerpen uit dit hoofdstuk in beschouwing genomen kunnen we stellen dat er duidelijke voordelen verbonden zijn aan de implementatie van transdisciplinaire communicatieteams. Nergens in de literatuur, noch bij de bevraagde personen worden er echte nadelen aangehaald. We kunnen hieruit afleiden dat het een meerwaarde is om te gaan werken met transdisciplinaire communicatieteams bij incidenten in de gemeentelijke fase.

Wel moeten we er ons bewust van zijn dat we met een aantal valkuilen geconfronteerd kunnen worden als we dergelijke transdisciplinaire teams willen implementeren. Maar geen van de aangehaalde hindernissen zijn onoverkomelijk, zolang de initiatiefnemers er waakzaam voor zijn en er de nodige afspraken rond maken.

Nu de meerwaarde van dit concept is aangetoond ga ik in het volgende hoofdstuk op zoek naar enkele bevorderlijke stappen voor het implementatieproces ervan.

4.3 Hoe kunnen we de implementatie van een transdisciplinair communicatieteam in de hand werken?

Vicky Maes, voorstander van een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5 bij de gemeentelijke fase, ziet bij de implementatie van transdisciplinaire communicatieteams een duidelijke rol weggelegd voor de provinciale noodplanningsdiensten.

Op mijn vraag welke stappen zo'n integratieproces zouden kunnen bevorderen denkt ze er aan om de studiedagen die nu georganiseerd worden voor de gemeentelijke communicatoren ook open te stellen voor de communicatoren van de andere disciplines. Momenteel is daar niet veel vraag naar door beleidsverantwoordelijken van de verschillende disciplines (ze nemen alleszins zelf geen initiatief). Het uitnodigen van de communicatoren van de disciplines om actief deel te nemen aan studiedagen en oefeningen zou ervoor zorgen dat ook zij het Werkproces Crisiscommunicatie integreren in hun werking. Als voorbeeld geeft Vicky de Seveso-oefeningen die soms georganiseerd worden voor discipline 5 van een gemeente. Het zou een meerwaarde zijn moesten ook de andere disciplines in deze communicatie-oefening worden betrokken, hetgeen tot nu toe nog niet gebeurde. De provincie moet dit volgens Vicky faciliteren omdat andere disciplines hierin geen initiatief gaan nemen.

Het idee was al ter sprake gekomen om samenwerkingsverbanden met betrekking tot discipline 5 vanuit de provincie te ondersteunen. Dit kan gebeuren door communicatoren van de disciplines actief te betrekken bij projecten, samen met de gemeentelijke communicatie-ambtenaren. Vicky oppert zelfs om deze actievere ondersteuningsrol voor de provincie op te nemen in het nieuwe Koninklijk Besluit op de noodplanning en neemt het idee mee naar de werkgroep voor het nieuwe Koninklijk Besluit waar ze deel van uitmaakt. De rol van de provincie hierin blijft voorlopig wel adviserend. Een provincie heeft op dit moment niet de wettelijke positie om dit initiatief af te dwingen.

In hoofdstuk drie beschreef ik de samenwerking in Antwerpen tussen de communicatiediensten van de stad, de brandweerzone en de politiezone als goed voorbeeld van transdisciplinair samenwerken op het vlak van crisiscommunicatie.

In onder andere een gesprek met Wouter Bruyns en Sven Lommaert van de politiezone Antwerpen polste ik op 16 maart 2017 naar hun tips voor andere gemeenten en/of steden om deze vorm van samenwerken ook binnen hun omschrijving toe te passen. Om die transdisciplinaire samenwerking te bewerkstelligen zijn de belangrijkste factoren volgens hen het maken van de plannen, het afstemmen van de belangrijkste communicatielijnen, het leren kennen van de mensen die er aan meewerken en het oefenen en omzetten in praktijk van die plannen. Ook niet te vergeten is het belang van de bijsturing achteraf. Er moeten volgens Lommaert heel veel gestructureerde overlegmomenten voorzien worden om elkaar te leren kennen en de plannen nadien bij te sturen waar nodig.

Dirk Delechambre bevestigt vanuit stedelijk oogpunt deze te doorlopen stappen: *“Het begon met een 3 à 4-tal vergaderingen waarin elkaar sterktes en zwaktes in kaart gebracht werden. Zo werd bekeken hoe de verschillende communicatiediensten elkaar konden versterken. Daarna werden de nodige afspraken gemaakt en werd alles in een schema gegoten. Zo ontstond het plan. Dat zijn we daarna onmiddellijk, ad hoc, in praktijk beginnen toepassen. Op voorhand oefenen is niet gebeurd. Het is onmiddellijk in praktijk omgezet. In de toekomst zal er wel geoefend worden. Er staat bijvoorbeeld een oefening gepland waarbij ook de perswoordvoerder(s) van het parket betrokken gaan worden. Tot nu toe is er nog niet veel moeten bijgestuurd worden op basis van geëvalueerde situaties. Dat komt vooral omdat alle*

gemaakte afspraken op voorhand heel goed besproken zijn en goed nageleefd worden. Uit elke praktijkervaring wordt natuurlijk wel iets geleerd.” (persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

Op basis van mijn onderzoek leidde ik een aantal stappen af die bevorderlijk zijn om te kunnen komen tot een transdisciplinaire samenstelling van discipline 5 in de gemeentelijke fase. Ik bespreek ze hierna. Ik stel vast dat die stappen heel sterk aanleunen bij en gelijklopen met de volgens Sven Lommaert en Dirk Delechambre belangrijkste stappen bij de implementatie van hun transdisciplinair communicatieteam.

4.3.1 Op voorhand afstemmen waar mogelijk en de nodige afspraken maken

Het is belangrijk om af te stemmen wie over wat communiceert in het geval er zich een incident voordoet. *“Wie beheert, communiceert”* is volgens Tine Hollevoet (2015) hierin de gouden regel. Daarmee bedoelt ze dat het belangrijk is om enkel binnen de eigen bevoegdheden te communiceren en hieromtrent voor aanvang van het incident de nodige afspraken te maken met alle betrokken partners en diensten.

Een andere mogelijkheid is volgens Tine Hollevoet de hele communicatie integraal en geïntegreerd aanpakken: *“Dat heeft absoluut grote voordelen omdat het voor de ontvangers duidelijk is vanwaar de informatie komt. Alleen blijkt in de realiteit een dergelijke verregaande samenwerking niet altijd mogelijk. De geïntegreerde aanpak kan enkel succesvol zijn indien ook daarover op voorhand duidelijke afspraken gemaakt worden. Het loont op zijn minst de moeite om te bekijken of de mogelijkheid tot een dergelijke verregaande samenwerking bestaat.”*

In deel 4.1.2 besprak ik al het belang van een communicatienetwerk om op een vlotte manier te kunnen afstemmen. Daarbij werd duidelijk dat meerdere van de door mij bevroegde personen het belang van communicatienetwerken benadrukken in functie van het maken van goede afspraken en het zorgen voor de nodige afstemming tussen de communicatoren.

Het is zeker niet altijd mogelijk om alle afspraken op voorhand te maken en alles op voorhand af te stemmen. Een crisis of noodsituatie zorgt in de beginfase altijd voor chaos en net dan is de informatienood het hoogst. Die chaos heeft tot gevolg dat er elementen beginnen mee te spelen die niet op voorhand konden afgesproken worden. Wat bijvoorbeeld wel op voorhand kan afgestemd worden is welke discipline de lead in de communicatie neemt afhankelijk van de aard van het incident, welke tools gebruikt gaan worden om onderling te communiceren tijdens een noodsituatie, ... Voor zaken die niet op voorhand kunnen afgesproken worden, of niet kunnen uitgevoerd worden zoals ze afgesproken zijn, is een flexibele aanpak opnieuw een noodzaak.

4.3.2 Zorg dat het communicatieteam een (h)echt team is

Om dit te kunnen, moeten we eerst bepalen wat een (h)echt team is. In een artikel in Harvard Business Review (2005) beschrijven Jon Katzenbach en Douglas Smith onder andere de voorwaarden waarmee managers rekening moeten houden wanneer ze succesvolle teams willen samenstellen. De definitie van een team is volgens hen: Een klein aantal mensen met complementaire bekwaamheden die begaan zijn met een gemeenschappelijke inzet, een aantal doelen die ze moeten bereiken met bijhorende aanpak en waarvoor ze een wederzijdse verantwoordelijkheid dragen.

Katzenbach en Smith vinden dat het verschil tussen goed presterende teams en andere groepen (die niet presteren) een thema is waar te weinig aandacht aan wordt besteed. Ze onderzochten wat het verschil maakt tussen verschillende prestatieniveaus van teams, waar en hoe teams het best werken en wat topmanagers kunnen doen om de effectiviteit van teams te verbeteren. Ze kwamen tot het besluit dat er rekening moet gehouden worden met enkele kritieke succesfactoren om een team te laten slagen:

- Teamwork vereist een aantal waarden zoals luisteren naar en constructief antwoorden op de inzichten van anderen, de andere leden het voordeel van de twijfel geven en de interesses en prestaties van anderen herkennen.
- Een team is niet hetzelfde als een projectgroep of een samenwerkingsverband. Hetgeen een projectgroep bereikt, is het resultaat van wat de groepsleden elk apart doen. Hetgeen een team bereikt is het geheel van de individuele en de collectieve prestaties.
- De beste samenwerkingsverbanden of projectgroepen komen samen om informatie en inzichten te delen met als doel ieder groepslid zijn taak beter te laten uitvoeren. De klemtoon ligt altijd op individuele doelen en verantwoordelijkheden. Teams verschillen fundamenteel van projectgroepen omdat ze zowel een individuele als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid vereisen. Heel simpel gesteld, een team is meer dan de som van de delen.
- Teams hebben nood aan een betekenisvol doel. De beste teams vertalen dat gemeenschappelijk doel in specifieke prestatierichtlijnen. Als het team er niet in slaagt deze prestatierichtlijnen te bepalen of ze komen niet overeen met het gemeenschappelijk doel, dan raken de teamleden verward, valt het team uit elkaar en presteren de leden middelmatig. Het omzetten van de brede doelen in specifieke en meetbare doelstellingen is heel belangrijk.
- Als aanvulling op de juiste grootte van teams (de door Katzenbach en Smith onderzochte teams varieerden tussen 2 en 25 leden) is vooral ook de juiste mix van vaardigheden belangrijk voor de samenstelling ervan. Er zijn drie grote groepen vaardigheden te bepalen waarmee rekening moet worden gehouden: de technische of functionele expertise, de besluit- en probleemoplossende vaardigheden en de interpersoonlijke vaardigheden. Bij het samenstellen van teams moet men zowel rekening houden met de al verworven vaardigheden als de competentie om bepaalde vaardigheden in de toekomst nog te verwerven.
- Twee belangrijke aspecten van efficiënte teams zijn inzet en vertrouwen. De meeste mensen benaderen een nieuwe teamsituatie heel voorzichtig omdat ingewortelde individualiteit en ervaringen ons ervan weerhouden ons lot in handen van anderen te leggen of omdat we geen verantwoordelijkheid voor anderen willen opnemen. Maar wanneer een team gemeenschappelijke doelstellingen, een gemeenschappelijk einddoel en aanpak heeft, groeit de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid als vanzelf. Wanneer mensen samen naar een gemeenschappelijk doel toewerken, volgen inzet en vertrouwen. Als gevolg daarvan kan gesteld worden dat teamleden die een sterk gemeenschappelijke aanpak en doel hebben, zichzelf onvermijdelijk verantwoordelijk achten, zowel als individu en als team, voor de prestaties van het team.

De hierboven aangehaalde aandachtspunten zijn volgens Katzenbach en Smith bepalend voor het al dan niet slagen van gelijk welk team. Wanneer we ze projecteren op transdisciplinaire communicatieteams kunnen we er uit afleiden dat:

- De transdisciplinaire communicatieteams niet te groot mogen zijn en de leden ervan over voldoende kennis moeten beschikken om hun taak uit te voeren. Indien ze nog niet voldoende kennis hebben moeten ze die kunnen verwerven. Opleidingsmomenten zijn hiervoor belangrijk.
- Er een heel belangrijke taak weggelegd is voor de teamleader. Hij moet er voor zorgen dat het gemeenschappelijk doel van het team gekend is bij alle leden. Als het doel van de crisiscommunicatie, de strategie om dat doel te bereiken en de individuele deeltaken van de leden in dat gemeenschappelijk proces duidelijk zijn voor iedereen, kan er als een (h)echt team gewerkt worden.
- Er moet duidelijk gemaakt worden aan de teamleden dat ieders takenpakket of rol belangrijk is voor het welslagen van het volledige Werkproces Crisiscommunicatie, dat iedereen met zijn deeltaak medeverantwoordelijk is voor het resultaat.

Een bijkomende bedenking die we ons kunnen maken is of je bij de samenstelling van crisiscommunicatieteams dan best taken verdeelt op basis van expertise en/of competentie van de leden? Of hou je rekening met persoonlijkheidskenmerken aan de hand van een soort persoonlijkheidstest om teamleden een bepaalde opdracht te geven waar ze zich het best bij voelen?

Peter Mertens zegt: *“Bij Team D5 houden we hoofdzakelijk rekening met de competenties van mensen om de verschillende rollen van het Werkproces Crisiscommunicatie toe te bedelen. Ten aanzien van de persoonlijkheidskenmerken zijn we wel alert en waakzaam, maar de competenties wegen zwaarder door in de taakverdeling.”* (persoonlijke communicatie, 11 maart 2017). Ook bij de afgenomen interviews stelde ik bovenvermelde vraag.

Op de vraag wat het belangrijkste criterium moet zijn om een communicatieteam te vormen, de competenties of de manier waarop een teamlid in het team functioneert, stelt Dimi Vercammen dat dit moeilijk te bepalen is. Bij de strategie zullen allebei deze factoren van belang zijn. Hij/zij moet de competentie hebben, het volledige werkproces onder de knie hebben, maar moet zich ook situationeel kunnen gedragen. De strategie moet zijn interactiestijl met mensen telkens opnieuw kunnen aanpassen naargelang hij zich in het coördinatiecomité of in overleg binnen discipline 5 bevindt. Voor de andere teamleden zijn de competenties belangrijker. Vercammen verklaart dit doordat communicatiemensen meestal warme, zachtaardige mensen zijn die automatisch de nodige empathie hebben voor andere personen. Dit impliceert dat de persoonlijkheidskenmerken van de teamleden minder belangrijk zijn voor de andere teamleden dan de competenties. *“Als je op het team dan ook nog eens een goed gestructureerd proces legt, zoals het Werkproces Crisiscommunicatie, dan gaat de discrepantie in de groep minder groot zijn.”* (persoonlijke communicatie, 27 maart 2017)

Winne Haenen is van mening dat je teamleden moet selecteren op basis van minimale competenties. Hoe meer competenties je vraagt hoe minder kandidaten je hebt. Daarboven moet een bovenbouw staan die meer competenties heeft. Maar wat van belang is, is dat je veel oefent om te weten wat je aan elkaar hebt. *“Moet je selecteren op basis van persoonlijkheid en zeggen, die kan niet met die om dus we gaan daarmee oppassen? Dat vind ik niet. Ik vind dat je tegenstellingen en moeilijkheden tussen personen kan opvangen door te oefenen en door te weten wie waar goed in is en wie elkaar vertrouwt en wie niet.”* Volgens Haenen selecteer je dus niet op competenties maar je houdt er volgens haar wel rekening mee op basis van de oefeningen. Maar je kan niet al op voorhand die selectie doen, want dan hou je niemand over. (persoonlijke communicatie, 31 maart 2017)

Patrick De Smedt is een grote voorstander van teams die samengesteld zijn op basis van competenties en persoonlijkheidskenmerken, eerder dan op basis van dagdagelijks uitgeoefende functies. Hij vindt dit een ideaalbeeld en ziet wel praktische problemen zoals de beschikbaarheid van competente mensen, de noodzakelijke kennis van bepaalde tools en het gebrek aan middelen. Het komt er volgens De Smedt op neer dat er vooral gewerkt moet worden met de beschikbare mensen. Zeker wanneer een snelle opstart van het communicatieteam noodzakelijk is. Dan is er geen tijd om te selecteren of rollen toe te bedelen op basis van competenties en persoonlijkheidskenmerken. (persoonlijke communicatie, 15 maart 2017)

Greet Melis benadrukt dat er bij het toewijzen van rollen en functies vooral moet gekeken worden naar de competenties van de mensen. Maar toch spelen volgens haar ook de persoonlijkheidskenmerken van de uitvoerders een bepalende factor. Als voorbeeld geeft Greet hiervoor de persoon die in de gemeente Zomergem de functie van Adjunct Dir-Info op zich neemt. Eén van de taken van deze persoon is het verzorgen van de informatieflex tussen het callcenter en de verantwoordelijke van discipline 5 in het coördinatiecomité. In praktijk merkt Melis dat er vanuit het callcenter heel veel druk gezet wordt op die functie. Maar de persoon die de functie uitvoert is nu net een heel gevoelig iemand en kan moeilijk met die druk om.

Ten slotte, als je én met competenties, én met persoonlijkheidskenmerken rekening moet houden bij het samenstellen van je communicatieteam, dan streef je naar een ideaalbeeld. In theorie is dat heel mooi maar diegene die aan alle vereisten voldoen zijn natuurlijk de witte raven. (Dirk Delechambre, persoonlijke communicatie, 10 april 2017)

En wat met eventuele conflicten binnen een team? Het is belangrijk om te weten dat in elke groepsvorming conflicten als normaal kunnen beschouwd worden (Bruelemans et al., 2015). De crisismanager moet er wel voor zorgen dat conflicten inhoudelijk blijven en niet persoonlijk worden. Een goede voorbereiding en leiding zijn cruciaal om dit te bewerkstelligen.

4.3.3 Het transdisciplinair samenwerken opnemen in het monodisciplinaire plan D5

De Algemene Directie Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken stelde een 'leidraad voor crisiscommunicatie' op. Deze brochure wil de gemeenten een canvas aanbieden voor het opstellen van het monodisciplinair interventieplan 'informatie aan de bevolking'. Als in dit interventieplan zowel het Werkproces Crisiscommunicatie als de transdisciplinaire invulling van de communicatiefuncties opgenomen worden vergemakkelijkt dit de implementatie van deze disciplineoverschrijdende werking.

Het is aan te bevelen bij de opmaak van zo'n plan gebruik te maken van een vaste terminologie in het benoemen van functies. Bij de ontwikkeling van het toetsingskader voor crisiscommunicatie in Flevoland stelde Smid (2006) vast dat er veel verschillen waren bij de gebruikte terminologie voor de aanduiding van functies bij de crisisbeheersing. Daarom werd een organogram opgesteld met daarin de belangrijkste functiebenamingen zodat alle gemeenten aan de hand van dit organogram een identieke terminologie konden hanteren.

In België hoeft zo'n organogram niet meer opgesteld te worden omdat we beschikken over het Werkproces Crisiscommunicatie waarin de verschillende rollen benoemd worden (analist, strateeg, coördinator/teamleader, redacteur, D5 terrein/persopvang). Indien elke gemeente het

Werkproces Crisiscommunicatie met de bijhorende terminologie zou opnemen in haar monodisciplinair interventieplan D5, dan is het terminologieprobleem verholpen.

Vervolgens zou de communicatieverantwoordelijke van de gemeente bij het opstellen van zijn monodisciplinair interventieplan de verschillende communicatiemedewerkers van de verschillende disciplines uit zijn veiligheidscel in kaart moeten brengen. Nadien kunnen deze medewerkers aan één van de rollen in het werkproces crisiscommunicatie gekoppeld worden. De toewijzing van een bepaalde rol gebeurt dan op basis van beschikbaarheid, kennis, ervaring, expertise, bereidwilligheid en noodzakelijkheid.

Uit het gesprek met Dirk Delechambre (10 april 2017) blijkt dat het Werkproces Crisiscommunicatie tot voor de geïntegreerde samenwerking nog niet opgenomen was in het monodisciplinair plan D5. Sinds de samenwerking is dat wel het geval, hetzij in een afgeslankte versie en soms met andere bewoordingen. Ook andere disciplineoverschrijdende processen zullen er worden in opgenomen worden.

4.3.4 Opleiden en daarna oefenen

Een probleem met betrekking tot de crisiscommunicatie is volgens Barbara Bourdeau dat in sommige gemeenten de communicatie nog niet altijd professioneel aangepakt wordt. De mate van professionaliteit is heel vaak afhankelijk van de communicatie-ambtenaar zelf. Daarom pleit Barbara voor een verplichte opleiding crisiscommunicatie voor alle gemeentelijke communicatieverantwoordelijken. Die denkpiste kunnen we verruimen naar alle actoren die uiteindelijk opgenomen worden in het monodisciplinair plan van discipline 5.

Alle functies hebben baat bij opleidingen op maat. Zo zullen sommige persvoorlichters gebaat zijn bij mediatraining, moeten redacteurs persberichten leren schrijven en zal de analist moeten weten hoe en met welke tools hij zijn omgevingsanalyse moet uitvoeren en rapporteren. Maar ook het volledige Werkproces Crisiscommunicatie moet aangeleerd worden. Enkel op die manier kan er sprake zijn van een disciplineoverschrijdend proces. Bijkomend voordeel is ook dat, wanneer er een basiskennis van elke rol gekend is bij de verschillende teamleden, ze in principe elke rol kunnen vervullen. Op die manier worden flexibele teams gecreëerd.

Wanneer alle communicatiemedewerkers weten welke rol ze toebedeeld zullen krijgen, wat er van hen verwacht wordt en hoe het volledige crisiscommunicatieproces verloopt, dan kan er geoefend worden. Zeker wanneer er door de gemeentelijke communicatieverantwoordelijke externe hulp ingeroepen wordt om de verschillende rollen en functies van het crisiscommunicatieteam te kunnen vervullen zijn extra voorbereiding en regelmatige oefening een voorwaarde. Om echt te kunnen spreken over transdisciplinaire teams weten we ondertussen dat een disciplineoverschrijdend proces een absolute voorwaarde is. Het is dus van groot belang dat het Werkproces Crisiscommunicatie grondig inge oefend wordt. Enkel zo kunnen leden van de verschillende disciplines hun eigen monodisciplinaire processen tijdens een noodsituatie langs de kant schuiven en werken volgens het disciplineoverschrijdend proces.

Mooie plannen dienen tot niets als de actoren er niet mee vertrouwd zijn. Zonder actieve training daalt een noodplan in praktische waarde. Bovendien vergt crisiscommunicatie een aantal specifieke vaardigheden. Om zich deze kennis eigen te maken zijn opleidingen en deelname aan noodplanoefeningen nodig. (Leidraad crisiscommunicatie, 2007) De communicator moet opgeleid worden voor de eigenheid van crisiscommunicatie. Door middel

van oefeningen en simulaties kan die kennis verworven worden en kunnen procedures getest en geëvalueerd worden.

Bovendien leert de realiteit ons dat tijdens een crisissituatie niemand de tijd heeft of neemt om het crisisplan eens rustig door te lezen. Ook de taken van de verschillende opgeroepen communicatoren moeten goed omschreven zijn, maar niemand zal zijn taakomschrijving op het moment zelf lezen. Met training of oefening moeten die taken erin geslepen worden. Willen we er zeker van zijn dat een crisiscommunicatieplan echt werkt, dan zal het niet alleen opgesteld en bestudeerd moeten worden, maar ook geoefend en getraind. Mensen leren vooral van de fouten die ze maken. Alleen kan een overheid zich tijdens een reële crisis geen misstappen veroorloven. Vandaar het belang van oefeningen en simulaties. Tijdens een oefening leren niet alleen individuen vaardigheden aan, ook de groep gaat vlotter samenwerken. Volgens onderzoek van Ronald Perry is het effect van oefeningen en opleidingen dat het *“de kennis van de rampenbestrijding vergroot, evenals het vertrouwen in het opereren van anderen en zo het geloof in het kunnen samenwerken”*. (Geen commentaar, 2009)

Ook de bevroegde personen spreken over het belang van oefenen om allerlei redenen. Al blijkt dat oefenen niet altijd evident. Zo zit er volgens Barbara Bourdeau (persoonlijke communicatie, 14 maart 2017) tijdens oefeningen wel altijd een link naar de te voeren externe communicatie, maar slechts in beperkte mate. Er wordt niet echt specifiek geoefend op die communicatie. Ook Patrick De Smedt vindt dat er veel moet geoefend worden, vooral om de multidisciplinaire aanpak te bewerkstelligen en zo een multidisciplinair beeld naar de buitenwereld te brengen. (persoonlijke communicatie, 15 maart 2017)

Winne Haenen zegt: *“Naast de kennis en expertise is het oefenen ook heel belangrijk. Ik speel ongeveer vijftien à twintig oefeningen per jaar. In de provincie Antwerpen alleen doen wij elk jaar zeven daadwerkelijke oefeningen. En ik leer daar nog altijd uit. Maar wat we te weinig spelen in onze oefeningen, en dat is algemeen, dat is discipline 5. Dat komt omdat de echte pers te weinig afkomt op de oefeningen enerzijds, en anderzijds, als we pers simuleren, we daarvoor vrijwilligers inzetten die ofwel niet uit discipline 5 komen ofwel inherent vriendelijk zijn tegen de woordvoerders en op de persconferentie.”* Het is volgens haar ook vaak zo dat de persconferentie tijdens een oefening wegvalt omdat die op het einde komt en andere operationele processen als belangrijker worden beschouwd. (persoonlijke communicatie, 31 maart 2017)

Voor de implementatie van transdisciplinaire communicatieteams benadrukt Greet Melis het belang van oefenen. Er stelt zich echter een praktisch probleem. Om oefeningen te kunnen realiseren is er enerzijds altijd veel volk nodig en anderzijds ook telkens de intensieve hulp van de provincied medewerkers. Het is volgens Melis *“om praktische redenen heel moeilijk om nog meer te oefenen dan nu al het geval is”*. Bovendien worden de communicatieverantwoordelijken van de gemeente ook vaak zelf betrokken bij de organisatie van de oefeningen, waardoor ze er niet actief kunnen aan deelnemen. (persoonlijke communicatie, 28 maart 2017)

Smid (2006) raadt in haar toetsingskader aan om elk jaar een volledige operationele oefening te houden en bij elke oefening ook de rolvulling van de verschillende communicatiemedewerkers te evalueren.

4.3.5 Ontwikkeling van een stappenplan

Afgaande op literatuur en de afgenomen interviews lijkt het mij onmogelijk om een volledig draaiboek op te stellen waarin bepaald wordt op welke manier een transdisciplinair communicatieteam geïmplementeerd kan worden binnen discipline 5 tijdens noodsituaties in de gemeentelijke fase. Daarvoor zijn de lokale noden te verschillend.

Het lijkt mij echter wel nuttig om een soort leidraad te ontwikkelen waarop de gemeentelijke verantwoordelijken van discipline 5 zich kunnen baseren om dergelijke communicatieteams op te richten indien ze dat wensen.

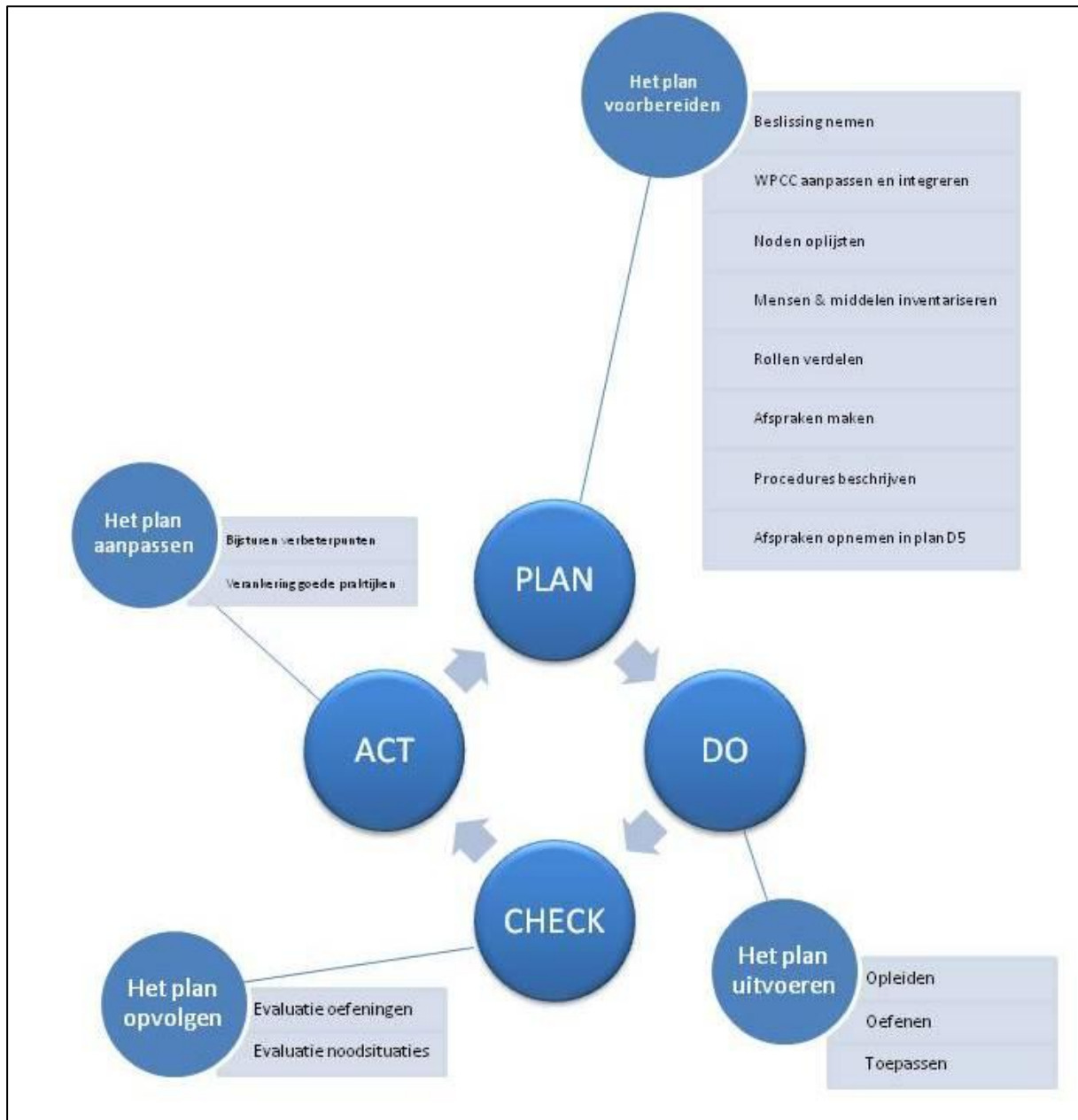
Als basis voor deze leidraad vertrek ik vanuit de aandachtspunten die hierboven al werden beschreven. Om de verschillende aangehaalde stappen ter bevordering van de integratie van een transdisciplinair communicatieteam in een overzichtelijk stappenplan te gieten, wens ik gebruik te maken van een bestaande techniek die ook binnen de politieorganisatie vaak aangewend wordt, namelijk de PDCA-cyclus. Die werd aangeleverd door de Amerikaan Walter Edwards. Hij ontwikkelde deze cyclus als een kwaliteitsverbetermethodiek. Het gaat om een cyclisch model bestaande uit vier fases die je als organisatie constant doorloopt in het streven naar kwaliteit. (Van Aerschot, 2003) De fases worden benoemd als Plan, Do, Check en Act. De Plan-fase is de voorbereidingsfase van het verbeterplan, de Do-fase staat voor de uitvoering ervan, in de Check-fase volg je de invoering van het verbeterplan op en evalueer je de inspanningen. In de Act-fase stuur je het plan bij waar nodig of veranker je de goede punten, allebei op basis van de gevoerde evaluaties. Op basis van de evaluatiepunten begint dan een nieuwe Plan-fase.

Wanneer ik bekijk tot welke fase van de PDCA-cyclus de verschillende aangeleverde stappen in de ontwikkeling van een transdisciplinair communicatieteam behoren, kom ik tot het overzicht dat weergegeven wordt in tabel 2.

Tabel 2: De te volgen stappen bij de implementatie van een transdisciplinair communicatieteam opgesplitst per fase van de PDCA-cyclus.

Fase PDCA-cyclus	Stappen op weg naar een transdisciplinair communicatieteam
Plan	<p>Het samenwerkingsverband tussen de verschillende disciplines voorbereiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • beslissen om samen te werken • het Werkproces Crisiscommunicatie implementeren en aanpassen aan de lokale noden • de benodigde mensen, competenties en middelen in kaart brengen • de beschikbare medewerkers over de disciplines inventariseren • de rollen toewijzen • afspraken maken en afstemmen • procedures beschrijven • dit alles vastleggen in het monodisciplinair plan D5
Do	<p>Het opgestelde plan uitvoeren.</p> <ul style="list-style-type: none"> • de medewerkers opleiden • het proces inoefenen • het proces toepassen in reële situaties
Check	<p>Opvolgen van het ingevoerde plan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • evalueren van zowel de oefeningen • evalueren van de reële noodsituaties
Act	<p>Op basis van de evaluaties</p> <ul style="list-style-type: none"> • bijsturen van verbeterpunten • verankeren van goede praktijken

Wat in tabel 2 niet tot uiting komt is dat het stappenplan een cyclisch model is dat zichzelf telkens opnieuw moet herhalen om te waken over de kwaliteitsverbetering. Daarom geeft onderstaande figuur het voorgestelde stappenplan voor de implementatie van transdisciplinaire communicatieteams visueel cyclisch weer.



Figuur 8: Het stappenplan voor een transdisciplinair communicatieteam cyclisch gevisualiseerd.

Wanneer dit stappenplan gevolgd wordt kan de implementatie van een transdisciplinair communicatieteam volgens mij vlotter verlopen. Het is wel een absolute voorwaarde om elke stap multidisciplinair te benaderen. Anders kan er geen sprake zijn van een disciplineoverschrijdend proces zoals vermeld in de definitie van transdisciplinair werken.

5 Conclusies en aanbevelingen

De huidige Belgische wetgeving die van toepassing is op de organisatie van discipline 5 bij noodsituaties geeft slechts enkele algemene bepalingen mee over de manier waarop deze discipline zich moet organiseren en ontwikkelen om haar opdrachten te kunnen uitvoeren. In grote lijnen wordt er gesteld dat er een monodisciplinair plan voor discipline 5 moet opgesteld worden en dat het aan de bestuurlijke overheid of zijn afgevaardigde is om de organisatie van deze discipline uit te voeren. Er wordt niet bepaald hoe discipline 5 georganiseerd moet zijn, wie er deel van moet uitmaken en op welke manier de leden ervan te werk moeten gaan. Noch wordt duidelijk gesteld hoe er eventueel samengewerkt moet worden met andere disciplines of diensten. Wat hierover wel vermeld wordt is dat het opgestelde monodisciplinair plan de multidisciplinaire samenwerking moet organiseren en dat de directeur-informatie best communicatieve vaardigheden en kennis over de werking van de hulpdiensten en crisiscommunicatie heeft.

Op basis van mijn onderzoek blijkt er gewerkt te worden aan een nieuw Koninklijk Besluit op de noodplanning. De eerste aanbeveling die ik wil meegeven is dat het nieuwe Koninklijk Besluit in de huidige, snel evoluerende maatschappij, zeker de nodige ruimte moet laten om mee te kunnen evolueren met de tijd. Aangezien uit dit eindwerk blijkt dat crisiscommunicatie een substantiële bijdrage levert in het beheersen en oplossen van de noodsituatie moet het luik over de externe communicatie en discipline 5 in die nieuwe wetteksten een invulling krijgen die evenwaardig is aan die van de andere disciplines. Dat is mijn tweede aanbeveling.

Uit zowel de bestudeerde literatuur als de afgenomen interviews komt naar boven dat de communicatiediscipline in het kader van noodsituaties, zijnde discipline 5, genoodzaakt is zich verder te ontwikkelen en te professionaliseren. Die ontwikkeling is belangrijk om de bevolking en de media bij crises zo snel, correct, efficiënt en professioneel mogelijk van de nodige informatie te kunnen voorzien.

Om te kunnen werken aan die professionalisering kan gebruikt gemaakt worden van de expertise op het vlak van communicatie die aanwezig is bij diensten die tot nu toe geen deel uitmaken van discipline 5. Daarmee bedoel ik dat de ondersteuning van de communicatiemedewerkers van bijvoorbeeld de lokale politiezones en de hulpverleningszones een meerwaarde kan zijn voor de kwaliteit van de communicatie die gevoerd wordt door discipline 5.

Alvorens aan te tonen dat dergelijke samenwerking op het vlak van communicatie zijn nut heeft vind ik het belangrijk om de verschillende mogelijkheden van ondersteuning en samenwerking te benoemen. Afgaande op het literatuuronderzoek onderscheid ik er drie. Het laagste niveau is de monodisciplinariteit. Daarbij is er geen enkele vorm van afstemming en samenwerking. Iedere dienst of discipline werkt wel rond communicatie, maar afzonderlijk. Gaat de samenwerking een stap verder, en wordt er op het ogenblik van een noodsituatie wel onderling afgesproken of afgestemd over hoe de communicatie versterkt kan worden, dan spreken we over multidisciplinaire samenwerking. De derde vorm van samenwerking is transdisciplinariteit die ik als volgt definieer: “Transdisciplinaire samenwerkingsverbanden bij noodsituaties bestaan uit leden van verschillende disciplines in de noodplanning. Ze werken samen volgens één of meerdere disciplineoverschrijdende processen en leveren zo hun bijdrage tot het beheersen van de crisis.”

Ik baseer me voor de opmaak van de definitie van dat laatste samenwerkingsniveau vooral op Bruelemans et al. (2015) die stellen dat crisismanagement pas goed kan werken als er niet enkel sprake is van samenwerking, maar ook van disciplineoverschrijdende processen. Zij noemen dit transdisciplinaire processen.

In mijn zoektocht naar een transdisciplinair proces voor crisiscommunicatie kwam ik bij het Werkproces Crisiscommunicatie terecht. Dit werkproces wil volgens de FOD Binnenlandse Zaken een blauwprint zijn voor de organisatie van de communicatiediscipline. Het is enerzijds ontstaan uit observaties tijdens en anderzijds uit evaluaties van reële en gesimuleerde crisisinterventies. Daarnaast is het onderbouwd met wetenschappelijke inzichten binnen de domeinen van risico- en crisiscommunicatie. Uit de literatuur blijkt dat dit werkproces een valabele en beproefde methode is om aan de vele uitdagingen waar communicatie bij noodsituaties mee af te rekenen heeft te kunnen voldoen. (Marynissen et al., 2015)

Het Werkproces Crisiscommunicatie raakt ondertussen meer en meer gekend en toegepast. Tevens blijkt dat zowel de provinciale noodplanningsdiensten als de Algemene Directie Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken veel inspanningen leveren om dit werkproces ook te introduceren bij de gemeenten die het nog niet toepassen. Mijn aanbeveling om het werkproces overal te integreren is de verplichte toepassing ervan op te nemen in de nieuwe wetgeving over de noodplanning. Daarbij moet wel de nodige ruimte gelaten worden om het proces aan te passen aan en af te stemmen op de lokale noden en situatie. Men kan opperen dat gemeenten de basis van het Werkproces Crisiscommunicatie als canvas moeten gebruiken voor het opstellen van hun monodisciplinair plan discipline 5. Bij uitbreiding zou dit ook zo kunnen zijn voor het provinciale en federale plan voor discipline 5, maar dat is een onderzoeksvraag die zich buiten de afbakening van dit eindwerk bevindt. Eventueel is hier nog ruimte voor verder onderzoek.

Uit dit aanbevolen werkproces blijkt duidelijk dat crisiscommunicatie niet de taak is van één individu maar van een continue samenwerking tussen verschillende leden van een team. Een standaard crisiscommunicatieteam bestaat volgens het Werkproces Crisiscommunicatie uit vijf rollen (analist, strateeg, coördinator, redactie en D5-terrein). Sommige rollen moeten nog eens worden opgesplitst, afhankelijk van de situatie. Om die vele rollen te kunnen invullen is de lokale situatie qua beschikbare mensen, competenties en middelen niet altijd toereikend. Dan is er nood aan ondersteuning.

Momenteel kan er al beroep gedaan worden op het federaal georganiseerde Team D5 en de ondersteuning van de federale diensten van de gouverneurs. Zonder deze initiatieven in de weg te willen staan onderzocht ik of ook de communicatiemedewerkers van andere veiligheids- en hulpverleningsdiensten ondersteuning kunnen geven bij het invullen van de rollen uit het Werkproces Crisiscommunicatie. Zo kunnen transdisciplinaire crisiscommunicatieteams gecreëerd worden.

Bij mijn zoektocht naar voorbeelden van transdisciplinaire communicatieteams sprong het voorbeeld van de huidige samenwerking in de stad Antwerpen in het oog. Daar is een samenwerkingsverband opgesteld tussen de communicatiediensten van de stad, de lokale politiezone en de brandweerzone. Als basis voor deze samenwerking is er, naar analogie met het Werkproces Crisiscommunicatie, een schema uitgewerkt waarin bepaald wordt welke dienst de lead neemt in de communicatie en wie welke rol invult. Er is een indeling naargelang het soort incident en de fase waarin de noodsituatie zich bevindt. Met andere woorden is er bepaald wie wat doet op welk moment. Andere disciplineoverschrijdende processen, zoals bijvoorbeeld de toegang tot elkaars website, moeten nog worden

uitgeschreven. Als ik de Antwerpse samenwerking aftoets aan de weerhouden definitie van transdisciplinair werken kan ik stellen dat ze eraan voldoet: er is een disciplineoverschrijdend proces geïntegreerd en de rollen die daaraan gekoppeld zijn worden door verschillende disciplines ingevuld.

Daarom nam ik het samenwerkingsverband in Antwerpen als typevoorbeeld van een transdisciplinair communicatieteam en als voorbeeld voor mijn verder onderzoek. Ik trachtte te bepalen of dergelijk transdisciplinair samengesteld team een meerwaarde heeft voor de kwaliteit van de crisiscommunicatie. Ik zocht ook een manier om gemeenten te helpen bij de implementatie van dergelijke transdisciplinaire communicatieteams.

Om de voor- en nadelen van transdisciplinaire teams te onderzoeken baseerde ik mij voor het globale beeld vooral op de literatuur. De resultaten van het literatuuronderzoek vulde ik aan met de meningen van de geïnterviewde personen.

Een eerste voordeel van transdisciplinaire communicatieteams is de schaalvergroting door het fenomeen van poolvorming. Die poolvorming houdt in dat bepaalde sleutelfuncties in het crisisbeheer in een ruimer samenwerkingsverband georganiseerd worden omdat ze een zekere expertise vereisen. Door communicatieteams transdisciplinair samen te stellen creëer je netwerken van communicatoren die allemaal volgens hetzelfde proces werken. De medewerkers uit het netwerk kunnen ingezet worden ter ondersteuning indien nodig. Met andere woorden, het vergroten van het netwerk van communicatoren zorgt ervoor dat er meer medewerkers beschikbaar zijn om de rollen uit het Werkproces Crisiscommunicatie in te vullen.

Dergelijke communicatienetwerken blijken heel belangrijk te zijn omdat ze een harmonisering van de informatie bewerkstelligen. Die harmonisering, of ook wel het brengen van een eenduidige boodschap genoemd, is cruciaal in crisissituaties. Om tot een goede harmonisering te komen is het noodzakelijk om vanaf het ontstaan van een crisis de communicatie onderling op elkaar af te stemmen. Daarom moeten snelle contacten met andere communicatoren mogelijk zijn. De ideale situatie is die waarin deze contacten al vooraf zijn gelegd.

De multidisciplinaire aanpak is een tweede groot voordeel van transdisciplinaire communicatieteams. Dit sluit nauw aan bij de weerhouden definitie van een noodsituatie die zegt dat de coördinatie van disciplines vereist is om de dreiging van de noodsituatie weg te nemen of om de schadelijke gevolgen ervan te beperken. (Koninklijk Besluit 16 februari 2006). Omdat we op basis van de literatuur ook kunnen concluderen dat crisiscommunicatie één van de te nemen acties is om de escalatie en gevolgen van de noodsituatie te beperken, moet ook die crisiscommunicatie vanuit de multidisciplinaire benadering gebeuren.

De aanwezigheid van competenties en expertise bij de ervaren communicatiemedewerkers uit de verschillende disciplines is een derde pluspunt. De meerwaarde is dat ze zowel expertise op het vlak van communicatie en kennis van de kerntaken van de eigen discipline samenbrengen met de knowhow van basisprincipes van de noodplanning. De inbreng van vertegenwoordigers van de verschillende disciplines in het communicatieteam zorgt er voor dat discipline 5 sterker in zijn schoenen staat. Zo wordt ze ook in de ogen van de andere disciplines een volwaardige partner. Daar knelt vandaag soms nog het schoentje.

Er kan zich volgens de helft van de geïnterviewde personen wel een probleem stellen bij de keuze van de rol van woordvoerder. Mijn belangrijkste conclusie hierin is dat de keuze van de woordvoerder afhankelijk is van enerzijds het incident en anderzijds de aard van de informatie

die moet gegeven worden. Wie de rol van woordvoerder opneemt moet met andere woorden deel uitmaken van de incidentgebonden communicatiestrategie.

Een andere kritische vaststelling is dat er bij de opmaak van het Werkproces Crisiscommunicatie geen competenties gekoppeld zijn aan de verschillende functies die erin beschreven staan. Elke rol en/of functie heeft wel een takenpakket, maar nergens worden de benodigde kerncompetenties beschreven. Nochtans zouden dergelijke profielen een hulpmiddel kunnen zijn bij de selectie van de teamleden. Men kan zich afvragen of het maken van competentieprofielen er niet voor zorgt dat het aantal beschikbare mensen net afneemt. Dat zou impliceren dat het communicatienetwerk verkleint, niet alle rollen ingevuld kunnen worden en er bijgevolg niet kan gewerkt worden volgens het vooropgestelde werkproces. De beperkte beschikbaarheid aan communicatiemedewerkers is, zoals blijkt uit de afgenomen interviews, sowieso al probleem waarmee we moeten rekening houden. Dit werkstuk belichtte het ontbreken van competentieprofielen. Het zou me te ver geleid hebben een volledig onderzoek te voeren in deze materie. Verder onderzoek in deze richting kan zeker een meerwaarde betekenen voor de crisiscommunicatie.

Andere hindernissen die een eventuele implementatie van transdisciplinaire communicatieteams in de weg kunnen staan zijn de tegenkanten die gepaard gaan met het invoeren van nieuwe ideeën en het omgaan met de positie en de mogelijke reacties van sommige beleidsmakers. Ook het eventueel ontstaan van dubbele functies en een dubbele finaliteit voor bepaalde medewerkers kan een struikelblok zijn. Om die hindernissen te omzeilen zijn relatief eenvoudige oplossingen voorhanden. Deze werden kort aangehaald in hoofdstuk 4.

Aan de hand van de resultaten van zowel mijn literatuuronderzoek als de afgenomen interviews kan ik stellen dat transdisciplinaire communicatieteams een meerwaarde vormen voor de crisiscommunicatie bij noodsituaties in de gemeentelijke fase. Dit is meteen de belangrijkste conclusie van mijn eindwerk. Of deze conclusie ook geldt voor de provinciale en federale fase dient nog verder te worden bekeken.

Om de implementatie van transdisciplinaire communicatieteams te bevorderen werkte ik een stappenplan uit dat als leidraad kan dienen. Ik opteerde voor de PDCA-cyclus als methodiek voor het opstellen van dat stappenplan. Tijdens mijn onderzoek kwamen namelijk enkele bevorderlijke stappen voor dit implementatieproces naar boven. De belangrijkste zijn het maken van duidelijke afspraken, het zorgen voor een goede samenstelling van het communicatieteam, het vastleggen van de afspraken en de rolverdeling in een plan en het oefenen van dat plan in de praktijk. Wanneer dit alles gekoppeld wordt aan evaluatiemomenten en eventueel bijgestuurd wordt, is de cirkel rond en kan het kwaliteitsverbeteringsproces zijn weg verderzetten. Zo kan er gewerkt worden aan een professionalisering van de crisiscommunicatie met als finaal doel het verhogen van de kwaliteit van de communicatie. Op die manier kunnen zowel bevolking als media zo adequaat mogelijk geïnformeerd kunnen worden.

Ondanks mijn advies om waar mogelijk op voorhand af te stemmen en bepaalde afspraken in plannen te gieten wens ik tot slot te benadrukken dat een noodsituatie altijd voor een zekere chaos zorgt, vooral in de beginfase. Op dat moment kan en moet er soms van de plannen afgeweken worden. Een flexibele ingesteldheid van het volledige communicatieteam is daarom een absolute voorwaarde om tot een geslaagd resultaat te kunnen komen.

Ik hoop dat mijn eindwerk kan dienen als aanzet voor een verdere professionalisering van discipline 5 en dat eventuele nieuwe ideeën nog verder onderzocht zullen worden.

Literatuur

- B&A (2002), *Het ketelwagenincident. Rampenbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort*. Den Haag, Nederland: B&A Consulting
- Bruelemans, B., Bruggemans, B., Van Mechelen, I. (2015), *Help! Een crisis. Een praktisch model voor een professioneel crisisbeheersingsproces*. Brugge: die Keure
- COMMnetKern (2016), *Klaar voor de crisis, handleiding bij crisiscommunicatie. Gids voor de federale communicatoren*. Gevonden op <http://www.fedweb.belgium.be/publicaties>
- Dereymaeker, T. (2015), Samenwerkingsstructuren bij het beheer van evenementen en noodsituaties in België. In Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Moor, L. G. & Wondergem, L. (Red.), *Zicht op first responders. Handboek Bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België.*, Antwerpen: Maklu
- Duchatelet, A. (2015), Evenementen en noodsituaties in België. In Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Moor, L. G. & Wondergem, L. (Red.), *Zicht op first responders. Handboek Bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België.*, Antwerpen: Maklu
- van Eijck, C., Broekema, W., Torenvlied, prof. dr. R. (2013), *Geen uniformen, maar specialisten. Betrokkenheid van externe experts in crisiscommunicatie*. Leiden, Nederland, geraadpleegd op https://www.wodc.nl/binaries/2216-volledige-tekst_tcm28-72544.pdf
- van het Erve, A.-M.(Red.) (2015), *Communiceren begint met luisteren. Bundel omgevingsanalyse tijdens crisis*, Delft, Nederland: Eburon
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum (2007), *Leidraad crisiscommunicatie, monodisciplinair interventieplan voor informatie aan de bevolking*. Gevonden op <https://crisiscentrum.be/nl/publication/leidraad-crisiscommunicatie>
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum (2013), *Noodplanning en crisisbeheer in België*. Gevonden op <https://crisiscentrum.be/nl/publication/noodplanning-en-crisisbeheer-belgie-0>

- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum (2013), Sociale media in crisiscommunicatie. Gebruik van sociale media door discipline 5: organisatie en praktische tips. Gevonden op <https://crisiscentrum.be/nl/publication/sociale-media-crisiscommunicatie>
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Crisiscentrum (2015), *Het Werkproces Crisiscommunicatie*. Een pragmatisch model voor discipline 5. Gevonden op <https://crisiscentrum.be/nl/publication/het-werkproces-crisiscommunicatie-wpcc>
- Gijs, G. (2012), *Transdisciplinair crisisbeheer*. Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu
- Herziening wetgeving betreffende de noodplanning. (2017) Gevonden op <http://crisiscentrum.be/nl/news/noodplanning/herziening-wetgeving-betreffende-de-noodplanning>
- Hollevoet, T. (2015), Communicatie naar de bevolking bij evenementen in België. In Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Moor, L. G. & Wondergem, L. (Red.), *Zicht op first responders. Handboek Bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België.*, Antwerpen: Maklu
- Katzenbach, J. & Smith, D. (2005), The discipline of teams. What makes the difference between a team that performs and one that doesn't. *Harvard Business Review July-August 2005*
- Kortom (2011), *Gebruik van sociale media in crisiscommunicatie*. Brugge, gevonden op <https://www.kortom.be/pagina/795/2011---leidraad-gebruik-van-sociale-media-in-crisiscommunicatie>
- Marynissen, H., Pieters, S., Mertens, P, Ramacker, B. & Brugghemans B. (2015), Het Werkproces Crisiscommunicatie. Naar een verdere professionalisering van de communicatiediscipline. In Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Moor, L. G. & Wondergem, L. (Red.), *Zicht op first responders. Handboek Bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België.*, Antwerpen: Maklu
- Marynissen, H., Pieters, S., Van Dorpe S., van het Erve, A-M. & Vergeer, F. (2010), *Geen commentaar! Communicatie in turbulente tijden*. Antwerpen: Houtekiet

- Peters, R. G., Covello, T., McCallum, D. B. (1997), The Determinants of Trust and Credibility. In *Environmental risk communication: an empirical study in risk analysis*. Vol. 17, No. 1. Society for risk analysis.
- Smid, L. (2006), *Geen crisis zonder kader. De ontwikkeling van een toetsingskader voor crisiscommunicatie in Flevoland* (afstudeerscriptie Universiteit Twente), Enschede. Gevonden op http://essay.utwente.nl/55519/1/Scriptie_Smid.pdf
- Stevens, H. (2013), *Multidisciplinaire samenwerking tussen universiteiten: de Wageningen Case* (masterproef Universiteit Hasselt), Hasselt. Gevonden op <https://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/15561/1/08265542012636.pdf>
- Team D5: ondersteuning in crisiscommunicatie. (2014) Gevonden op <https://crisiscentrum.be/nl/inhoud/team-d5-ondersteuning-crisiscommunicatie>
- Tankink, S. (2014), *Vooraf geen tijd, achteraf hadden we maar... Een onderzoek naar de knelpunten op het gebied van crisiscommunicatie in de gemeentelijke kolom en de mogelijkheden om dit te verbeteren binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland*. (masterscriptie Radboud Universiteit Nijmegen). Gevonden op http://theses.uhn.nl/bitstream/handle/123456789/1634/14_15_023%20Sabine%20Tankink%20mathesis.pdf?sequence=1
- Van Aerschot, D. & Hasevoets, G. (2003), *Praktijkboek voor organisatieontwikkeling van de politie*. Gevonden op http://users.telenet.be/dirk.van.aerschot/vlaamsbrabant/files/leiderschap/PDCA/leid_PDCA.html
- Van den Bossche, J. (2015), Beheren van een noodsituatie in België. In Devroe, E., Duchatelet, A., Ponsaers, P., Easton, M., Moor, L. G. & Wondergem, L. (Red.), *Zicht op first responders. Handboek Bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België.*, Antwerpen: Maklu
- Van Heuverswyn, K. (2014), *Leven in de risicomaatschappij*. (p. 84-85). Antwerpen: Garant.
- Wils, J. (2014), *Communiceren in tijden van crisis*. Leuven: LannooCampus

Belgische Wetgeving

Koninklijk Besluit betreffende de noodplanning, 16 februari 2006

Ministeriële omzendbrief NPU-1, 26 oktober 2006

Ministeriële omzendbrief NPU-4, 30 maart 2009

Afgenomen interviews

Bourdeau Barbara (14 maart 2017)

Verantwoordelijke noodplanning voor de 7 gemeenten van de hulpverleningszone Mid-West.

Patrick De Smedt (15 maart 2017)

Commissaris, perswoordvoerder PZ Grens

Wouter Bruyns en Sven Lommaert (16 maart 2017)

Woordvoerders PZ Antwerpen

Vicky Maes (27 maart 2017)

Verantwoordelijke noodplanning federale diensten van de gouverneur van Limburg

Dimi Vercammen (27 maart 2017)

Luitenant bij de brandweer in de hulpverleningszone Vlaams Brabant, post Zaventem

Greet Melis (28 maart 2017)

Communicatieverantwoordelijke Zomergem

Dr. Winne Haenen (31 maart 2017)

Federaal Gezondheidsinspecteur Provincie Antwerpen

Dirk Delechambre (10 april 2017)

Perscoördinator stad Antwerpen

Afkortingen

ANIP Algemeen Nood- en Interventieplan

ADCC Algemene Directie Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken

BNIP Bijzondere Nood- en Interventieplannen

CP-Ops Commandopost Operaties

D5 Discipline 5

Dir-Info Directeur Informatie

ERC Expertisecentrum Risico- en crisiscommunicatie

FOD Federale Overheidsdienst

KB Koninklijk Besluit

NPU Noodplan – Plan d’urgence

WPCC Werkproces Crisiscommunicatie

Lijst met figuren

Figuur 1: Screenshot eerste Facebookbericht gemeente Nazareth. Overgenomen van https://www.facebook.com/gemeentenazareth	27
Figuur 2: Eerste tweet van PZ Schelde-Leie met schuilmaatregelen. Overgenomen van https://twitter.com/pzscheldeleie	28
Figuur 3: De eerste politionele Facebookpost wordt 79 keren gedeeld. Overgenomen van https://www.facebook.com/PZScheldeLeie	28
Figuur 4: Tweet met kritiek op de geformuleerde boodschap. Overgenomen van https://twitter.com/koenvanderzwalm	29
Figuur 5: Perceptie versus realiteit schematisch voorgesteld. Overgenomen van “Basis Crisiscommunicatie Proces”, Pieters S., 2016.....	31
Figuur 6: Schematische voorstelling van het informatievacuüm. Overgenomen van “Basis Crisiscommunicatie Proces”, Pieters S., 2016.....	32
Figuur 7: Het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC) schematisch. Overgenomen van “Basis Crisiscommunicatie Proces”, Pieters S., 2016.	33
Figuur 8: Het stappenplan voor een transdisciplinair communicatieteam cyclisch gevisualiseerd.	66

Lijst met tabellen

Tabel 1: Kerncompetenties per crisiscommunicatiefunctie volgens het ERC	49
Tabel 2: De te volgen stappen bij de implementatie van een transdisciplinair communicatieteam opgesplitst per fase van de PDCA-cyclus.	65

