

## Het formuleren van een communicatiestrategie tijdens een crisis

**Het is makkelijker gezegd dan gedaan. Als communicatieprofessional werk je vanuit een strategie, een plan, een aanpak om bepaalde doelen te bereiken. Zo is het ons geleerd en zo doen we dat al jaren, als het goed is. Tijdens een crisis is er echter een groot verschil met een 'normale' situatie: tijdsdruk.**

Er wordt van je verwacht dat je kort na een incident een gedegen advies kan neerleggen over hoe over de crisis gecommuniceerd moet worden. Zo ga je vol goede moed het beleidsteam in met je kennis, kunde en ervaringen. Menig communicatieprofessional krijgt echter weinig voet aan de grond. Je moet opboksen tegen de commandanten vanuit de rode, witte en blauwe kolom. Daar komt nog bij: een ieder denkt verstand te hebben van communicatie. Ja toch? Ga er maar aan staan. Maak je punt op communicatiegebied en zorg dat je advies goed landt en uitgevoerd kan worden. Dit artikel geeft hiervoor een aantal handvatten opgedaan tijdens echte crises en grootschalige oefeningen.

### *Van buiten naar binnen*

Van buiten naar binnen denken om het communicatieproces goed vorm te geven is inmiddels gedeeld gedachtegoed. Bij een crisis wordt van de communicatieprofessional verwacht dat hij of zij de buitenwereld (en dan vooral de belevingswereld van de burger) naar binnen haalt. Die buitenwereld is meer dan alleen 'wat de media' schrijven en doen. Het bestaat uit alle reacties en ervaringen van burgers die op een of andere wijze betrokken zijn bij de crisis. De communicatieprofessional weet de perceptie van de burger te vertalen naar een passende communicatiestrategie, die aansluit bij die publieke beleving. Dit is essentieel om het publieke vertrouwen te verdienen en te behouden<sup>1</sup>.

Typisch een taak van communicatieprofessional. Dat is eigenlijk ook zijn belangrijkste taak, want niemand anders doet dat op die wijze binnen de crisisorganisatie. De commandanten van politie, brandweer en de GHOR geven een operationeel beeld van de situatie, de communicatieprofessional dient een beeld te geven van de gepercipieerde werkelijkheid van de burger en andere publieksgroepen. En dat kan wel eens een heel ander beeld zijn dan de operationeel verantwoordelijken schetsen. Zo kan de situatie vanuit operationeel perspectief volledig onder controle zijn, terwijl in de belevingswereld van de burger de operationele aanpak juist wantrouwen creëert, of dat er hardnekkige geruchtevorming plaatsvindt. En daar zul je met je communicatie toch echt wat mee moeten doen. Maar hoe dan?

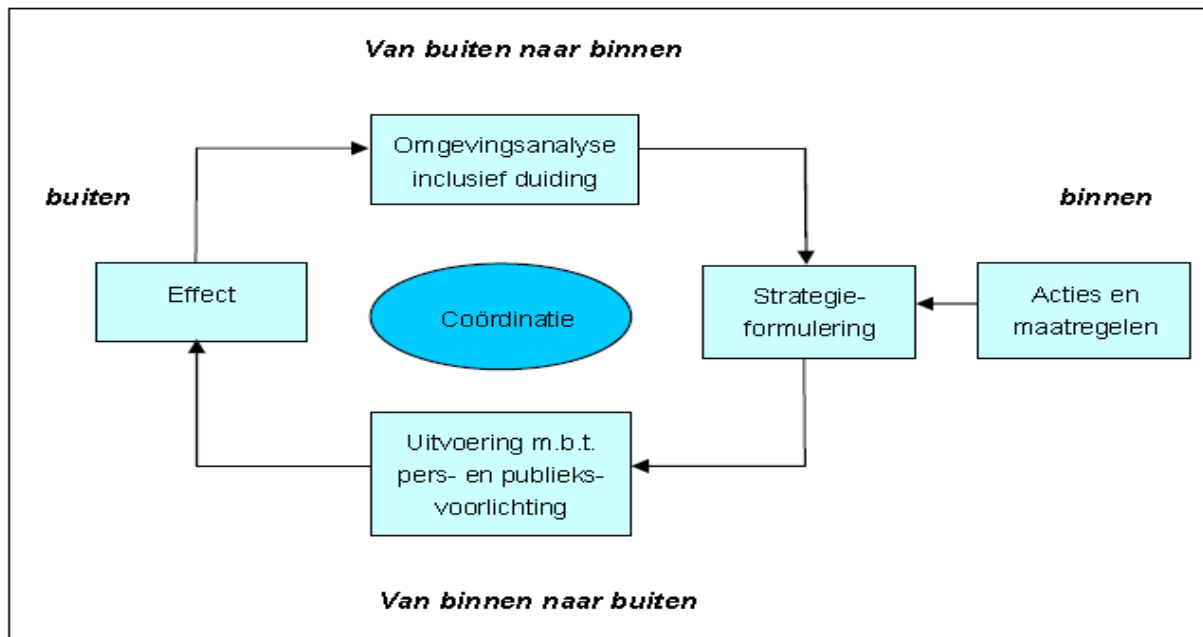
### *Het werkproces tijdens een crisis*

Het werkproces voor communicatie is tijdens een crisis niet wezenlijk anders dan in het dagelijkse werk. Vanuit een grondige analyse van de situatie en de doelstelling die je formuleert wordt gekeken naar een passende communicatieaanpak, oftewel een strategie. De strategie wordt voorgelegd aan het management en eventueel aangescherpt met beleidsmatige of operationele acties en maatregelen. Dan volgt de uitvoeringsfase.

Tijdens een crisis staan daarvoor grofweg twee middelen ter beschikking: publieksvoorlichting en persvoorlichting. Zowel pers als publieksvoorlichting genereert een bepaald beeld (effect) in de buitenwereld. Als het goed is verandert hierdoor de publieke perceptie over de crisis in de gewenste richting, je bent immers bezig met het verdienen, behouden en verstevigen van het publieke vertrouwen in de crisis. Zonder dat vertrouwen in de aanpak zullen handelingsadviezen niet of slecht opgevolgd worden en dat kan grote consequenties hebben. Het effect in de buitenwereld is weer input voor de analysefunctie in het communicatieproces.

---

<sup>1</sup> Bron: Risico en crisis gecommuniceerd, Voorlichtingsraad, 2004



- Figuur 1 -

In dit artikel ligt de focus op de eerste twee stappen van het proces: de analyse van de buitenwereld en de daaruit te formuleren strategie. In een vervolgartikel beschrijf ik de stap van strategieformulering en de vertaling daarvan in communicatiemiddelen en communicatieacties<sup>2</sup>.

### *Stap 1: van omgevingsanalyse naar strategie*

Het maken van goede omgevingsanalyses tijdens crisissituaties is nog een onderontwikkeld deel van ons vakgebied. Om dit goed te kunnen vereist deze functie een scherp omgevingsbewustzijn, het vermogen om zaken waar te nemen die op langere termijn invloed kunnen hebben op de publieke perceptie en de intelligentie om de gemaakte analyse te duiden: welke betekenis kunnen we geven aan deze waarnemingen? Op deze vraag zal antwoord moeten komen van de analist, eventueel in samenspraak met de communicatieadviseur, om een goede afweging te maken voor een te kiezen communicatieaanpak.

### *Zeven instrumenten voor omgevingsanalyse*

Welke instrumenten staan de analist ter beschikking om die buitenwereld dan te scannen? Veel meer in elk geval dan het monitoren van de media. De instrumenten liggen voor het oprapen, ik noem er zeven:

1. Analyse van de traditionele media, eigenlijk het werk van de mediawatcher in de traditionele crisisorganisatie. Deze functionaris bekijkt alles wat de media berichten over de crisis en geeft hier een betekenis aan. Hij kijkt naar geschreven media (kranten), radio- en televisieberichtgeving en kijkt o.a. of er onjuistheden ontstaan in de beeldvorming.
2. Analyse van wat er gebeurt op het internet. Zodra zich een voorval voordoet, gebeurt daar per definitie veel. Iedereen heeft toegang tot forumsites, zoals geenstijl.nl of fok.nl. Maar ook zijn er fora bij de nieuwssites zoals nu.nl en die van de (regionale) dagbladen. Iedereen plaatst daar een eigen mening op. Filmpjes over de crisis staan

<sup>2</sup> Zie 'Van strategie naar middelenkeuze'; [www.inconnect.nl](http://www.inconnect.nl) (Portfolio)

binnen een paar minuten op youtube.nl. De analyse van het internet geeft ook een beeld van de gepercipieerde werkelijkheid van de burger.

3. Analyse van publieksvragen die binnenkomen bij het publieksinformatienummer, bijv. 0800-1351. Een vraag van een burger geeft aan waar hij of zij mee zit. Uit die vragen kun je opmaken waarover het publiek zich zorgen maakt en welke informatie naar de mening van het publiek ontbreekt. Ook kun je analyseren of geruchten ontstaan en of vertrouwen bestaat in de aanpak van de crisis.
4. Analyse van persvragen. Een journalist is een kritische burger, dus uit de kritische vragen die hij stelt kun je afleiden hoe tegen de crisis wordt aangekeken. Is er steun of kritiek vanuit de zijde van de pers? Worden we geconfronteerd met vragen uit onverwachte hoek, omdat de media bepaalde 'deskundigen' gaan opvoeren en hier vragen over gaan stellen? Hebben we een eerlijk antwoord op de vragen of worden nog niet ingeschatte situaties kenbaar gemaakt? Beschouw die vragen niet als lastig of zelfs vijandig, maar analyseer deze op mogelijke impact.
5. Waarnemingen van de 'oog-en-oor-plaats-incident'. Dit is een nog te vaak ongebruikte bron van informatie. In de beginfase van een crisis is vaak de politievoorlichter die de eerste berichtgeving doet over het incident. Naarmate er opschaling plaatsvindt, verandert die taak. Van informatie geven gaat hij meer en meer informatie verschaffen aan het Actiecentrum Communicatie over wat zich afspeelt op de plaats incident aan de omgevingsanalist. Hij vervult de oog en oorfunctie op de plaats incident. Deze functionaris hoort, ziet, voelt immers als geen ander hoe de beleving van het publiek is op en nabij de plaats incident.
6. E-mails die binnenkomen bij de burgemeester of gemeentesecretaris. Vaak een bron van informatie uit onverwachte hoek. Burgers reageren namelijk naar 'hun' burgervader als zich een incident voordoet, zoals een familiedrama. De inhoud van deze mails geeft ook een beeld van hoe het incident beleefd wordt. Emoties worden niet geschuwd en juist bij dergelijke incidenten is het van belang dat die emoties gekanaliseerd worden door met een groot empathisch vermogen hiermee om te gaan. Houd dus de postbus van de gemeente goed in de gaten op reacties van burgers.
7. De Risico- Crisisbarometer van het ERC. Dit meetinstrument kan vlak voor een eventuele crisis of tijdens worden ingezet om de perceptie van de burger te meten. De gegevens dienen ook als input voor de communicatiestrategie<sup>3</sup>.

Kwalitatieve aspecten om te meten bij deze instrumenten, zijn bijvoorbeeld: wie zegt wat? Heeft deze persoon veel of weinig invloed? Uit de persoon steun of kritiek t.a.v. het overheidsoptreden tijdens de crisis? Waaruit blijkt die steun of kritiek? Worden er feiten gecommuniceerd of komen er geruchten boven tafel? Wat is de tone of voice?  
Kwantitatieve aspecten zijn: wat is het mediabereik van het betreffende medium? Wat is de mate van aandacht? Veel of weinig zendtijd of millimeters tekst?  
Bron: Oegema, D., Meijer, M.M. & Kleinnijenhuis, J., de mediamonitor: zijn effecten van persaandacht meetbaar?0 Alphen aan den Rijn: Samsom, 2004

### *Betekenis geven aan de analyse: wat is in het geding?*

<sup>3</sup> Zie ook het artikel over strategische monitoring (A. Karimi, ERC) op [www.risicoencrisis.nl](http://www.risicoencrisis.nl)

Aan de analyse alleen heb je niets. Het geeft een beeld, maar dat is niet voldoende. Dat beeld moet vertaald worden in een concrete duiding; er moet betekenis gegeven worden aan wat geanalyseerd is en dat is nog niet zo eenvoudig.

Tijdens een oefensessie over strategieformulering kwamen we uit op de term: 'wat is in het geding?' Het gebruik van deze term helpt om de analyse om te zetten in een duiding. In het geding is bijvoorbeeld de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheid, omdat het (zichtbare) overheidsoptreden schijnbaar meer vragen oproept dan oplossingen biedt. Dit zegt dus iets over de gepercipieerde werkelijkheid en dat dit dus een andere werkelijkheid kan zijn dan de brandweercommandant schetst mag duidelijk zijn. Ook de beeldvorming over de bestuurder zelf kan in het geding zijn: hij is onzichtbaar of komt onvoldoende betrouwbaar over, het ontbreekt hem aan empathie in zijn woordkeus, daarmee aangevend dat hij niet weet wat er leeft en speelt onder de bevolking.

Angst kan in het geding zijn. Angst onder de mensen, omdat zij niet goed weten wat hen nog meer boven het hoofd hangt en wat er van hen door de overheid verlangd wordt. Moet ik wel of niet mijn huis verlaten? Worden mijn kinderen wel opgevangen? Allemaal relevante vragen waar een antwoord op dient te komen. Het consequent gebruiken van de term 'wat is in het geding' en van daaruit de vertaalslag maken van de analyse, helpt om de volgende stap te kunnen maken. Naar ons idee is vanaf dat moment een andere communicatiespecialist aan zet.

### *Stap 2: strategieformulering*

Nu is er werk aan de winkel voor de communicatieadviseurs, of liever gezegd: de communicatiestrategen. Aan hen de taak om voorstellen te doen voor een op de situatie toegesneden communicatieaanpak, die gericht is om het publieke vertrouwen (terug) te verdienen of verder te versterken. Hiervoor is onder andere informatie nodig. Ten tijde van een crisis stellen mensen hier hoge eisen aan. De informatie moet open, eerlijk en betrouwbaar zijn, feitelijk juist en toegespitst zijn op de ontvanger. En dat laatste is nu net wat wij weten vanuit de analyse.

Wij maken daarvoor gebruik van het communicatiekruispunt van prof. dr. Betteke van Ruler (en later uitgewerkt door Marion Petit MCC in haar eindschrijftje over overheidscommunicatie rond incidentele gezondheidsrisico's<sup>4</sup>).

Het kruispunt helpt je om een keuze te maken voor een bepaalde basisstrategie, waarbij je twee variabelen laat meespelen, te weten het feitelijke risico voor de bevolking die getroffen wordt door de crisis en het beleefde risico. Al naar gelang de nadruk komt te liggen op één van de variabelen, verschuift je basisaanpak.

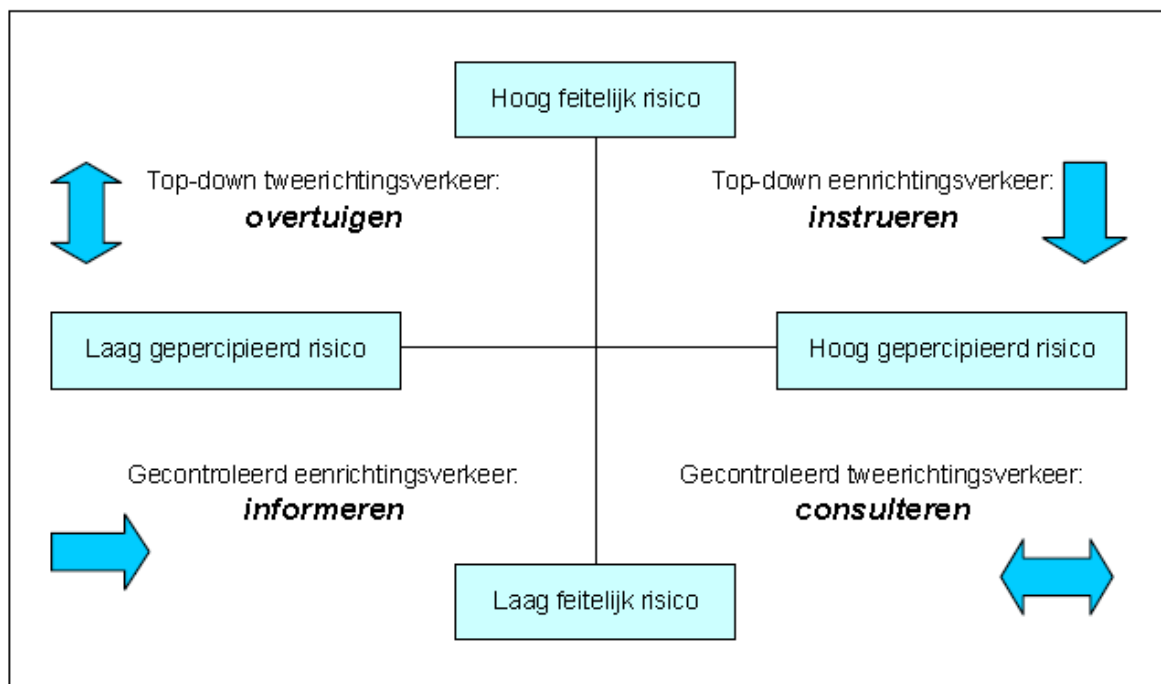
Voorbeelden:

1. Is uit de analyse blijkt dat het gepercipieerde risico laag is en het feitelijk risico voor de bevolking eveneens, dan volstaat met een communicatiestrategie die voornamelijk bestaat uit een informatietraject. Een eenvoudig traject, gebaseerd op eenrichtingsverkeer.
2. Anders wordt het als er een lage risico inschatting bij het publiek heerst over de ontstane situatie, terwijl er wel degelijk veel aan de hand is. Met andere woorden: men loopt een reëel gevaar, maar men wacht af, zit in de parkeerstand. Dan volsta je niet met simpelweg informeren, maar zul je een overtuigingsstrategie moeten hanteren om mensen toch tot actie aan te zetten om erger te voorkomen;

---

<sup>4</sup> M. Petit. De impact van incidenten, overheidscommunicatie rond incidentele gezondheidsrisico's, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2003.

3. Op het hoogtepunt van de crisis zul je een strategie moeten toepassen, die gebaseerd is op instructie van de bevolking: wat moet men nu weten en wat moet men doen? Zowel het feitelijk als het beleefde risico is in die situatie hoog en dan mag je er van uit gaan (mits er voldoende vertrouwen is in de aanpak door de overheid) dat instructies opgevolgd worden;
4. Indien er sprake is van veel (onterechte) angst bij de bevolking, omdat bijvoorbeeld het feitelijk risico geweken is door tal van genomen operationele maatregelen, dan moet je op zoek gaan naar waar die angstgevoelens dan nog precies vandaan komen. Ook dan volstaat geen eenrichtingstraject, maar zul je de boer op moeten om de dialoog aan te gaan met de doelgroep om na te gaan waar die angst dan nog precies vandaan komt.



- Figuur 2 -

Het mag duidelijk zijn dat elke strategie leidt tot de inzet van aparte middelen en eigen kernboodschappen. Tweerichtingsverkeer bereik je niet met een huis-aan-huis brief en de gelijkwaardige dialoog aangaan met je bevolking doe je niet vanuit de ivoren toren. In een vervolgartikel zal ik verder ingaan op de middelenkeuze per basisstrategie.

Ik wil benadrukken dat het communicatiekruispunt een keuzemodel is en pertinent geen volgordelijkheid inhoudt. Het is een instrument om snel een basisstrategie te kiezen op basis van twee belangrijke variabelen die zich tijdens een crisis voordoen: het feitelijk risico voor (bepaalde groepen van) de bevolking en het beleefde risico. Het is ook niet zo dat als je kiest voor de ene strategie, dat automatisch inhoudt dat je dan geen middelen mag inzetten van een andere basisstrategie. Je kunt met dit instrument bewust(er) kiezen.

*Van strategie naar advies: wat neem je mee het beleidsteam in?*

De keuze voor een communicatieaanpak op maat is gemaakt. Met een gedegen advies stap je als adviseur BT zelfverzekerd het beleidsteam in om je strategie uiteen te zetten. Je krijgt het woord aan het begin van de vergadering, want je wordt door de burgemeester gevraagd hoe de beeldvorming bij het publiek is en wat we moeten gaan doen. Dit is het moment dat je moet scoren, want je hebt hooguit twee minuten de tijd om je punt te maken. Alle ogen zijn op je gericht...

Ervaring leert dat een bestuurder niet zit te wachten op ellenlange verhalen, op een uiteenzetting van problemen, doelstellingen en middelen. Hij wil vooral weten wat er in het geding is (en daar hebben we antwoord op), wat hij moet zeggen en wat er gedaan moet worden. Voor deze laatste twee genoemde onderwerpen (zeggen en doen) gebruiken wij het OIL-principe: als burgemeester ben je al snel het boegbeeld van de overheid om de crisis naar buiten toe te verwoorden op inhoud en proces. Je moet als bestuurder in crisissituaties vooral:

- O** verzicht bieden wat er aan de hand is;
- I** nzicht geven in wat we doen om de crisis te bezweren, en
- L** eiderschap tonen door op de juiste momenten de juiste beslissingen te nemen en bereid zijn daarover publiek verantwoording af te leggen en tevens oprecht in te spelen op gevoelens in de samenleving bestaan.

Voor de strategieformulering en de advisering van een beleidsteam kan gebruik worden gemaakt van het volgende format:

<b>Aandachtspunten analyse</b>	<b>Samenvatting analyse</b>
<p><i>Wat leeft er bij het alg. publiek (publieksvragen, feiten, geruchten)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Wat leeft er bij specifieke doelgroepen (slachtoffers, evacu�s).</i></li> <li>- <i>Wat is het mediabeeld (analyse persvragen, tone of voice in berichtgeving, feiten, geruchten, internetanalyse)</i></li> <li>- <i>Wat gebeurt er op internet (discussieplatforms, fora, nieuwssites)</i></li> <li>- <i>Welke actoren spelen een rol en wat is hun invloed (actorenanalyse)</i></li> <li>- <i>Hoe wordt het overheidshandelen beoordeeld (steun, kritiek, aard, hoeveelheid, veel/weinig invloed)</i></li> </ul>	
<b>1) Wat is in het geding?</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Ontbreken van vertrouwen in de aanpak</i></li> <li>- <i>Beeldvorming over de bestuurder</i></li> <li>- <i>Geloofwaardigheid t.a.v. het optreden</i></li> <li>- <i>Ontbreken van empathie in de uitingen</i></li> <li>- <i>Niet weten wat er leeft en speelt onder de bevolking</i></li> <li>- <i>Niet op de hoogte zijn van de actuele situatie</i></li> <li>- <i>Een verkeerd beeld van de plaats incident</i></li> <li>- <i>Burgers zijn bang en vrezen het ergste</i></li> <li>- <i>Men weet niet wat te doen of men handelt tegenstrijdig aan het geboden handelingsperspectief</i></li> </ul>	
<b>2) Wat moet u zeggen?</b>	
<b>Overzicht bieden wat aan de hand is:</b>	<b>Inzicht geven in wat we doen:</b>
<b>3) Wat moet u doen?</b>	
<b>Leiderschap tonen:</b>	

Het format werkt snel en dat is juist het belangrijkste verschil met 'gewone' communicatiestrategieformulering. De wijze van totstandkoming hangt namelijk nauw samen met de vergaderklok die het BT gaat hanteren. Van daaruit is het terugrekenen, maar bij een vergaderritme van twee uur is gebleken dat het zeer wel mogelijk is een hernieuwde analyse en bijbehorende strategie neer te leggen.

Ik ben benieuwd of de wijze van analyseren, het formuleren van de strategie of het adviesformat door anderen gebruikt gaan worden. U kunt mij voor opmerkingen, verbeteringen of ervaringen mailen en daar nodig ik een ieder van harte toe uit. Reacties graag naar: [vergeer@inconnect.nl](mailto:vergeer@inconnect.nl)

© Frank Vergeer, Inconnect