

Crisiscommunicatie en sociale media tijdens terreurdreiging en aanslagen in Brussel

Yves Stevens en
Tim Van Achte.

Hoe organiseren we crisiscommunicatie op landelijk niveau? Kunnen we de burger ook in complexe en onzekere omstandigheden goed blijven informeren? Over deze onderwerpen gaven de auteurs al verschillende lezingen op een aantal symposia in België en Nederland. In dit artikel delen ze enkele ervaringen over communiceren met de burger, het werkproces crisiscommunicatie, de rol van sociale media en omgevingsanalyse.

Net zoals in Nederland (de GRIP-structuur) kent ook België een opschalingsmodel voor het beheer van rampen. Bij een terroristische aanslag is onmiddellijk de federale fase van kracht (te vergelijken met GRIP Rijk in Nederland). In een dergelijke situatie is de minister van Binnenlandse Zaken de eindverantwoordelijke voor het crisisbeheer. Uiteraard laat de minister zich adviseren door de verantwoordelijken van de verschillende interventie- en inlichtingendiensten. Op 22 maart 2016 werd enkele minuten na de eerste aanslag op de luchthaven van Zaventem de federale fase afgekondigd.

Crisiscommunicatie en ondersteuning

Tijdens een federale fase adviseert de communicatiedienst van het Crisiscentrum van Binnenlandse Zaken de minister over de te volgen communicatiestrategie. De communicatiedienst neemt vervolgens ook de lead in de uitvoering van deze (goedgekeurde) strategie. Bij een terroristische aanslag zijn er heel wat communicerende partijen: de ministers en hun woordvoerders, de verschillende interventiediensten, de burgemeesters van de getroffen steden, het openbaar ministerie ... Gezien de enorme impact van de aanslagen op de luchthaven en het openbaar vervoer in Brussel, waren ook Brussels Airport en de uitbater van het openbaar vervoer in Brussel twee belangrijke communicatiepartners.

De communicatiedienst van het Crisiscentrum stond in

nauw contact met al deze communicatoren en bewaakte de uniformiteit van de (overheids)communicatie. Dankzij vooraf gemaakte afspraken zijn er al enkele minuten na de eerste aanslag een aantal woordvoerdersrichtlijnen overgemaakt aan al deze partijen. Deze richtlijnen zijn gedurende de daaropvolgende uren en dagen regelmatig geactualiseerd.

De communicatiedienst van het Crisiscentrum (op dat ogenblik bestond het team uit vier medewerkers) kreeg op 22 maart op verschillende manieren de noodzakelijke ondersteuning. De communicatiedienst kreeg onder andere versterking van het nationale initiatief Team D5. Discipline 5 of 'D5' is in België de wettelijke term voor de opdracht tot het informeren van de bevolking in noodsituaties. Om deze opdracht verder te professionaliseren en de lokale overheden bij te staan tijdens een acute noodsituatie, heeft het Crisiscentrum drie jaar geleden een ondersteuningsteam crisiscommunicatie opgericht (Team D5). Lokale overheden die geconfronteerd worden met een noodsituatie kunnen beroep doen op het team om de eigen mensen te ondersteunen bij verschillende communicatietaken.

Team D5 bestaat uit een 35-tal mensen die voornamelijk afkomstig zijn uit gemeentelijke diensten. Het toeval wilde dat er op 22 maart een opleiding was voorzien voor het Team D5. Door de versterking van het Team D5 bij het Crisiscentrum kon het werkproces crisiscommunicatie snel in werking treden.

Werkproces Crisiscommunicatie

Om tijdens rampen op een adequate wijze te communiceren en de beleidsmakers professioneel te adviseren, hanteren de communicatiedienst van het Crisiscentrum en het Team D5 de methodologie van het Werkproces Crisiscommunicatie (WPCC). Dit werkproces is uitgebreid beschreven door Hugo Marynissen en anderen in de visienota *Het Werkproces Crisiscommunicatie. Naar een verdere professionalisering van Discipline 5* in 2014. Ontstaan vanuit jarenlange observatie tijdens crisissituaties en rampoefeningen is het WPCC tevens onderbouwd met wetenschappelijke inzichten uit diverse onderzoeksdomeinen.

» De woordvoerders moeten beter op de hoogte zijn van de gehanteerde methodologie



Foto: ANP, Jonas Roosens

Het basisidee van het WPCC is dat een crisis bestaat uit de realiteit enerzijds en de perceptie van de realiteit anderzijds. Binnen dit opzicht gaat het WPCC er vanuit dat niet een betrokken organisatie, maar de burger bepaalt of er een crisis is. Als de crisiscommunicatie efficiënt wil zijn, moeten we daarom een strategie uitwerken die rekening houdt met de perceptie en de realiteit. Het WPCC vormt voor overheden in België een gemeenschappelijke manier van werken. Door het WPCC te hanteren tijdens een crisis slagen overheidsdiensten erin om met hun informatie en communicatie aan te sluiten bij de specifieke noden en de beleving van de bevolking, ongeacht de aard, omvang of locatie van een noodsituatie.

Het Crisiscentrum en het ondersteunende Team D5 zijn vertrouwd met, en getraind in, het WPCC. Zo zijn de leden van Team D5 de afgelopen jaren opgeleid in dit werkproces en heeft het team deze methodiek bij elke inzet en in heel wat crisisoefeningen toegepast. Dit resulteerde in een snelle opstart van de crisiscommunicatie op 22 maart.

40 communicatoren, 1 methodologie

Tijdens de gebeurtenissen op 22 maart was de communicatiedienst van het Crisiscentrum slechts een van de vele communicatoren. Zoals voorzien in de noodplannen verzamelden de communicatieverantwoordelijken van het Crisiscentrum en de woordvoerders van de verschillende ministers, politie en openbaar ministerie zich in de zogenaamde *Infocel* op het Crisiscentrum. Het doel van de *Infocel* is om de uniformiteit te bewaren in de overheidscommunicatie (*one voice*). De *Infocel* stelt daarom één communicatiestrategie voor aan de beleidsmakers en voert deze vervolgens ook uit.

Dankzij de jarenlange samenwerking verliep het overleg binnen de *Infocel* in een collegiale sfeer met respect voor elkaars bevoegdheden. Niet alle woordvoerders waren echter vertrouwd met de methodologie van het WPCC. Voor de betrokken woordvoerders was het dan ook niet altijd even duidelijk welk proces aan de basis lag van de voorgestelde communicatiestrategie. Het rekening houden met de perceptie van de bevolking bij het formuleren van een

crisiscommunicatiestrategie was voor een aantal betrokkenen een nieuw gegeven.

Toch was gebrek aan kennis van het WPCC geen of nauwelijks een hinderpaal. Dit was te danken aan de grote bereidheid tot samenwerken en de zeer constructieve houding van deze communicatoren. Desondanks kwam bij het evalueren ter sprake dat de verschillende woordvoerders beter op de hoogte moeten zijn over de gehanteerde methodologie. Inzicht in elkaars werking zorgt voor nog meer vertrouwen en voor een betere samenwerking in een crisissituatie.

De directeuren van de verschillende organisaties en hun woordvoerders ontvingen ondertussen een toelichting over het WPCC. De bedoeling was om de verschillende betrokken partijen inzicht te geven in de achterliggende (wetenschappelijke) processen van het werkproces, zonder hen daadwerkelijk een diepgaande training te geven. Het is belangrijk dat zij weten welke aanpak wordt gevolgd, zowel beleidsmatig als communicatief.

Het is dus niet enkel belangrijk om elkaar te kennen en een vertrouwensband op te bouwen, maar ook om inzicht te verwerven in elkaars werking. Enkel op die manier kan er in turbulente tijden een gezamenlijke communicatiestrategie en boodschap worden opgebouwd.

Sociale media

Bij ingrijpende gebeurtenissen ontpoppen ook in België Twitter en Facebook zich natuurlijk tot belangrijke communicatiemiddelen. Dit was onder meer het geval tijdens het noodweer op Pukkelpop in 2011. Ook na de aanslagen op 22 maart speelden sociale media een belangrijke rol. Langs die kanalen konden vele betrokken organisaties burgers informeren en helpen in zeer moeilijke omstandigheden (overbelaste telefoonnetwerken, een stortvloed aan berichtgeving, aanvankelijk veel dubbelzinnige verslaggeving in de media ...). De communicatiedienst van het Crisiscentrum en Team D5 konden heel wat mensen (persoonlijk) informeren. Via sociale media zijn veel individuele vragen beantwoord (webcare) of is er doorverwezen naar verschillende online en offline informatiekanaalen.



Reizigers verblijven op straat nadat ze zijn geëvacueerd uit de luchthaven in Brussel.

Enkele cijfers – 22 en 23 maart

- +50.481 toename volgers Twitter @CrisiscenterBE
- 481 tweets en reacties door @CrisiscenterBE
- +7.925 toename volgers Facebookpagina Crisiscentrum
- 95 posts en reacties door Facebookpagina Crisiscentrum
- 355.337 unieke bezoekers website Crisiscentrum
- 21.655 behandelde oproepen callcenter voor burger (1771)
- 120 piek aantal operatoren callcenter
- >150 geregistreerde contacten internationale pers
- >40 woordvoerders crisispartners betrokken

Opvallend is dat de bedrijven achter de sociale media niet passief toekeken, maar ook betrokkenheid toonden en hulp boden. Het inzetten van hun bestaande platformen in crisismoments past in de filosofie waarmee ze diensten ontwikkelen: technologie kan de wereld beter maken. Geen holle marketing-slogan, zo bewezen de vele spontane initiatieven. Zo plaatste Google informatie over het Crisiscentrum op hun Belgische homepage. Facebook activeerde *Safety Check*, waarmee heel wat ongerustheid bij familie en vrienden weggenomen is. Twitter lokaliseerde mogelijke betrokkenen en toonde berichten van @CrisiscenterBE ook aan wie deze account niet volgde. Hetzelfde gebeurde ook dicht bij het hart van de crisis: Airbnb opende alle nog beschikbare plaatsen in Brussel als opvanglocatie voor gestrande reizigers en Uber rekende hen even geen piekprijzen aan.

Omgevingsanalyse in het crisiscentrum

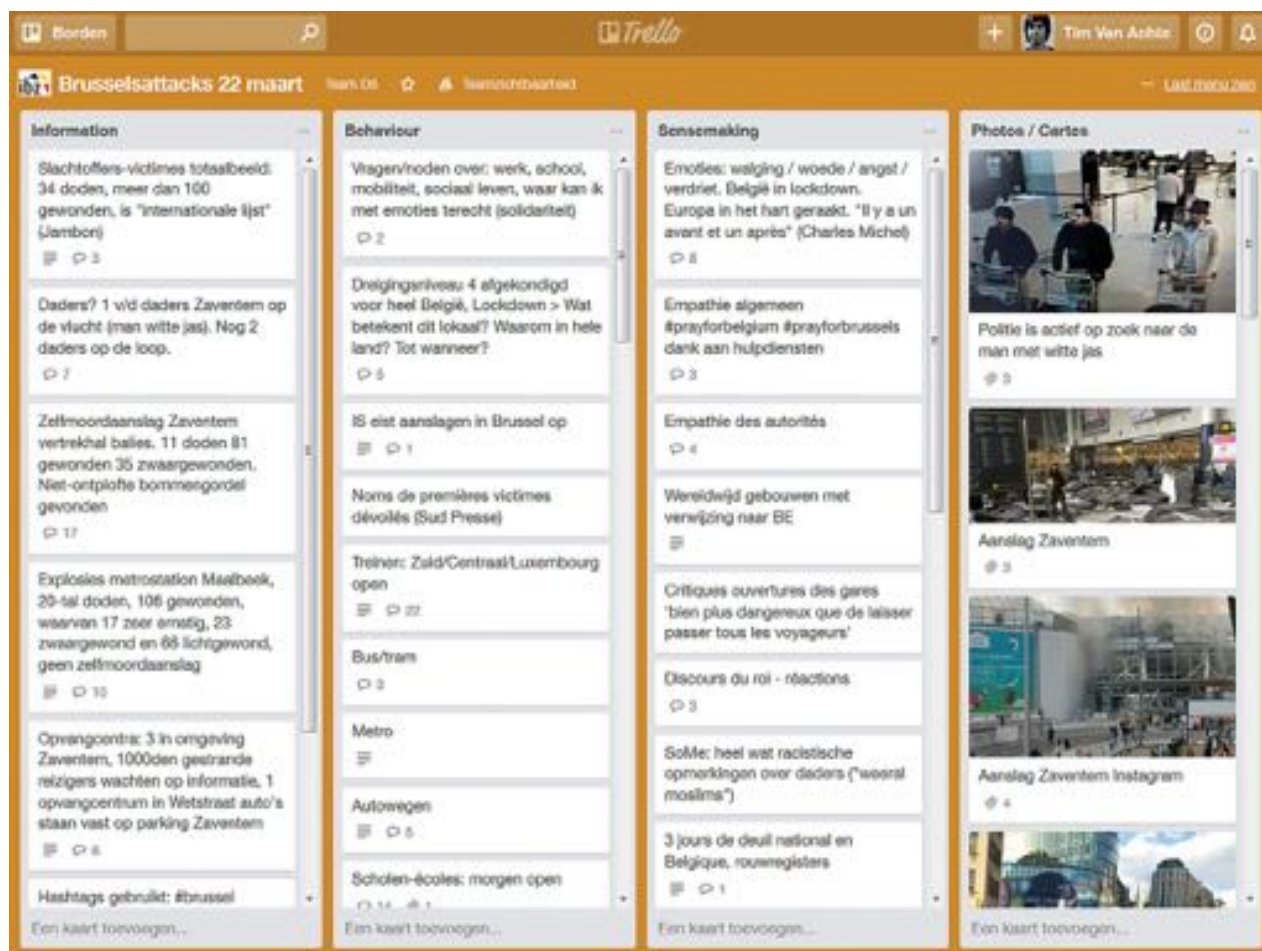
Voor het communicatieteam op 22 maart was een van de eerste reflexen het opstarten van de omgevingsanalyse. Een aantal teamleden ontfermden zich over deze taak, die het eerste onderdeel vormt van het WPCC. Terwijl andere teamleden telefonische opvang voorzagen voor pers en burger, interviews gaven, websites en sociale media actuali-

seerden of de webcare bedienden, bepaalden de analisten voortdurend hoe de aanslagen, de impact ervan en alle bijbehorende maatregelen in de buitenwereld werden gepercipieerd.

Sociale media spelen bij omgevingsanalyse een belangrijke rol, maar vormen zeker niet de enige bron. Binnenkomende telefoontjes op het informatienummer voor het publiek, interviews met woordvoerders, mediaverslaggeving op nieuwswebsites ..., omgevingsanalisten beschouwen dit alles als bronnen van data om hun beeld op de perceptie en sentimenten te verrijken. De analisten verdeelden verschillende taken onder elkaar en werkten samen aan een overzichtelijk en bruikbaar informatieproduct. Op basis van dit omgevingsbeeld bepaalde een tweede groep teamleden vervolgens de grote lijnen van de communicatiestrategie. Een derde groep zorgde voor de aanpak en uitvoering via allerlei eigen kanalen en door samenwerking met crisispartners.

De omgevingsanalisten volgden een groot aantal online en offline bronnen op de voet. Gezamenlijk maakten ze één overzichtelijk en gestructureerd informatieproduct beschikbaar. Dit beeld toonde de verschillende gebeurtenissen, zoals gezien door de ogen van betrokkenen en getroffen. Het geschetste beeld bracht de stand van zaken in de buitenwereld 'naar binnen' en hielp het Crisiscentrum om zoveel mogelijk ter zake te informeren en daarbij aan te sluiten bij de heersende attitudes en kernvragen.

Een noodsituatie zoals de aanslagen in Brussel veroorzaakt op zeer korte tijd enorme hoeveelheden te verwerken data. Het is dan een stuk moeilijker om de crisisperceptie af te leiden. Het is zinloos om louter een bundeling of opsomming te maken van alles wat er verschijnt. Een analist neemt de tijd om zorgvuldig een interpretatie te maken van de data. Door de snelle evolutie van het incident, is het een uitdaging om de conclusies van die interpretatie overzichtelijk beschikbaar te stellen voor het hele team. Toch beschouwen we zo'n rapport als essentieel om de crisiscommunicatie te doen slagen. Drie basisthema's (informatie, handelingen en attitude) vormen de structuur waarin de



Figuur: Een gemeenschappelijk beeld op de perceptie als uitgangspunt voor crisiscommunicatie.

analisten gedetecteerde kernvragen, sentimenten en opvallende karakteristieken categoriseren (zie figuur).

Gericht communiceren na analyse

De bevindingen van de omgevingsanalisten gaan in het verdere communicatieproces mee. We beschouwen de bevindingen als het uitgangspunt van de communicatiedoelstelling ('gelet op deze analyse, wat willen we nu met communicatie precies bereiken?'), de communicatiestrategie ('hoe gaan we deze doelstelling nastreven?') en de aanpak ('welke communicatieacties voeren we uit en hoe verdelen we de taken?').

Enkele voorbeelden uit de gebeurtenissen in Brussel maken deze methode duidelijk. Een eerste voorbeeld heeft te maken met explosieven of verdachte pakketten die in gecontroleerde omstandigheden tot ontploffing werden gebracht. Uit de omgevingsanalyse bleek dat er gedurende de dag meermaals onduidelijkheid en ongerustheid was over dergelijke situaties. Terecht ontstond er overgevoelbaarheid voor berichten over nieuwe explosies. Tegen het licht van deze observaties kon het Crisiscentrum betrokkenen vooraf waarschuwen voor gecontroleerde explosies die in de luchthaven plaatsvonden. Proactief is toen vermeden dat er nog meer ongerustheid opkwam dan er al was.

Een tweede voorbeeld situeert zich in de mobiliteitsproblematiek. Na de aanslagen werd het openbaar vervoer in de regio Brussel stilgelegd. In de loop van de namiddag hernam het openbaar vervoer onder strenge veiligheidsmaatregelen. Uit de omgevingsanalyse bleek al snel dat de bevolking een aantal maatregelen absurd en nutteloos vond. De overheidscommunicatie heeft rekening gehouden met dit beeld door in de communicatie de maatregelen duidelijk te kaderen en uit te leggen. Omgevingsanalyse duidde steeds weer op de noodzaak om voldoende uitleg te verschaffen bij de genomen maatregelen. Een van de concrete adviezen van de omgevingsanalisten was bijvoorbeeld het wegwerken van onduidelijkheden over het verschil tussen bepaalde maatregelen in de hoofdstad en de rest van het land.

Flexibiliteit

Hoe graag we ons ook tot in de puntjes voorbereiden, een crisis heeft per definitie een onvoorspelbaar karakter. Een aanslag op een luchthaven gevolgd door een tweede aanslag op een metrolijn is een complexe context voor hulpverlening en communicatie. Bij een situatie van dergelijke omvang is het uitrusten van een communicatieteam met de nodige kennis en middelen nog geen garantie op succes.

In ingewikkelde omstandigheden biedt het WPCC aan een communicatieteam zowel houvast als flexibiliteit. Dankzij de omgevingsanalyse hoeven we niet langer te 'gokken' welke behoeften er bij de betrokkenen bestaan. We leiden hun noden af uit expliciete en impliciete signalen in de buitenwereld. Door rekening te houden met deze signalen zijn we in staat om in te spelen op de echte informatiebehoefte van de burgers. De overheid verspreidt hierdoor niet enkel meer nuttige, bruikbare informatie, ze bouwt tegelijk aan het wederzijds vertrouwen. Meer dan ooit verwacht de burger naast operationele daadkracht op het terrein, ook communicatief de best mogelijke hulp en ondersteuning. Door onder andere sociale media in te zetten op 22 maart, bewees het Crisiscentrum dat Belgische en Nederlandse overheden hierbij in de juiste richting evolueren. <<

Yves Stevens is werkzaam op de communicatiedienst van het Crisiscentrum bij de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Tevens is hij lid van Team D5. Op 22 maart heeft hij de rol van teamleader opgenomen.

Tim Van Achte is lid van Team D5 en coördineerde op 22 maart voor het Crisiscentrum de omgevingsanalyse. Als adviseur, onderzoeker en ontwikkelaar bij het adviesbureau PM Risk•Crisis•Change (pm.be) is hij gespecialiseerd in het werkdomein Crisis Intelligence (crisisintelligence.org)

Meer informatie over Team D5 kunt u vinden op de website van het Crisiscentrum via <http://bit.ly/teamD5info> en in de brochure voor lokale overheden via <http://bit.ly/teamD5pdf>