

Protocol voor de driehoek in de communicatie over ernstige incidenten

Product van werkgroep 2 na evaluatieonderzoek n.a.v. de vermissing van Milly Boele

Opdrachtgever

Beheersdriehoek van politieregio Zuid-Holland-Zuid

Werkgroepleden

Dhr. B.B. Schneiders (vz)

Mevr. A.E. Koopmanschap

Dhr. K. Tigelaar

Dhr. W. Jong

Dhr. E.J.V. Pols

Mevr. C.A. Nooy

Dhr. E. Schievink

Dhr. R. Looije

Mevr. C.J.W. ter Linde

Mevr. D. Karremans

Dhr. J. Janse

Mevr. P.W.E. Fokkenrood-Wijsman

Datum

5 december 2011

Inleiding

Naar aanleiding van het rapport 'evaluatieonderzoek naar aanleiding van de vermissing van Milly Boele' d.d. 3 april 2011 heeft de beheersdriehoek van de politieregio Zuid-Holland-Zuid besloten twee werkgroepen in te stellen ten behoeve van uitwerking van de daarin opgenomen aanbevelingen.

Opdracht werkgroep 2

Beschrijf de werkwijze en samenwerking op het terrein van communicatie en publieksvoorlichting van openbaar bestuur, OM en politie in geval sprake is van ernstige incidenten, waarbij tevens sprake is van een verdenking van een ernstig misdrijf (misdrijven) en waardoor maatschappelijke onrust ontstaat, is ontstaan of dreigt te ontstaan op regionaal of landelijk terrein.

Deze opdracht vloeit voort uit twee concrete aanbevelingen van de commissie:

- *“De commissie beveelt aan in de communicatie actief en duidelijk te zijn. Wees transparant over operationele activiteiten en speel assertief in op de gevoelens van de omgeving. Wees alert op datgene wat zich binnen de media aan informatie ontwikkelt.” (p. 49)*
- *“Hoewel communicatie van wezenlijk belang is, blijkt dat de expertise van de communicatieadviseurs beperkt en bescheiden wordt ingezet. Conform de landelijke TGO regeling en de daarvan afgeleide regeling voor het korps ZHZ zijn deze medewerkers niet (ook niet ad hoc) aanwezig in TGO of VKL (...). De commissie adviseert deze keuze alsnog te overwegen en de communicatieadviseur bij de overleggen binnen het TGO nadrukkelijker te betrekken.” (p. 43)*

Resultaat werkgroep

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat de publiekscommunicatie in situaties van ernstige incidenten¹ is gebaat bij een optimale samenwerking in de driehoek. Om te voorkomen dat deze samenwerking een zekere mate van vrijblijvendheid in zich heeft, kan niet enkel worden vertrouwd op de natuurlijke synergie tussen de leden. De driehoek moet individuele en gezamenlijke communicatiedoelen expliciet maken. Communicatieve ondersteuning van de leden van de driehoek is daarbij van belang om doelstellingen op elkaar af te stemmen.²

De werkgroep heeft een **Protocol voor de driehoek in de communicatie over ernstige incidenten** opgesteld om een actieve en duidelijke communicatie rond dergelijke situaties te borgen. Deze handreiking is primair opgesteld voor de beheersdriehoek van de politieregio Zuid-Holland-Zuid.

In een toelichtend document zijn de achtergronden (het 'hoe en waarom') bij de handreiking opgenomen. Deze toelichting is als **Toelichting op het protocol voor de driehoek in de communicatie over ernstige incidenten** beschikbaar gesteld. De toelichting gaat in op de visie die de werkgroep op crisiscommunicatie heeft.

¹ Ernstige incidenten zijn conform het 'Evaluatieonderzoek naar aanleiding van de vermissing van Milly Boele' situaties waarbij tevens sprake is van een verdenking van een ernstig misdrijf (misdrijven) en waardoor maatschappelijke onrust ontstaat, is ontstaan of dreigt te ontstaan op regionaal of landelijk terrein.

² De werkgroep heeft zich primair op de publiekscommunicatie bij ernstige incidenten gericht; de verwanteninformatie (het directe contact met familieleden, nabestaanden) is een traject dat via politie en familierechercheurs verloopt. Dat laat onverlet dat het noodzakelijk is om publiekscommunicatie af te stemmen met verwanteninformatie. Waar mogelijk heeft het de voorkeur om éérs verwanten op de hoogte te stellen van nieuwe ontwikkelingen, alvorens dit publiekelijk bekend te maken.

Protocol voor de driehoek in de communicatie over ernstige incidenten³

De communicatie door de driehoek gezamenlijk houdt rekening met ieders individuele rol, taken en bevoegdheden. De korpschef is primair belast met de opsporing en operationele inzet, de hoofdofficier van justitie met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de burgemeester met de handhaving van de openbare orde. Communicatie wordt gebruikt als één van de instrumenten om de handhaving van strafrecht en openbare orde te waarborgen en staat hieraan zowel individueel als collectief ten dienste. De leden van de driehoek beseffen dat eigenstandige communicatie in het belang van de driehoek als geheel moet zijn. De driehoek beslist hoe de communicatie in samenhang met andere bevoegdheden en doelstellingen wordt ingezet. Communicatie is geen doel op zich.

Stap 1: Maken omgevingsanalyse

Ter beoordeling of in een situatie sprake is van een ernstig incident met mogelijke maatschappelijke onrust zijn niet alleen de feiten, maar vaak juist de omstandigheden doorslaggevend. Het is veelal de perceptie over de gebeurtenissen die bepaalt of communicatie vanuit de driehoek noodzakelijk is en hoe deze verder moet worden ingezet om maatschappelijke onrust te beteugelen en langs die weg de openbare orde te handhaven.

De driehoek wordt om die reden geadviseerd door een team van communicatieadviseurs, bestaande uit vertegenwoordigers van de driehoekspartners, met gereede ervaring op het gebied van (crisis)communicatie. Deze 'communicatiedriehoek' stelt een strategisch communicatieadvies op en begeleidt communicatieactiviteiten door de afzonderlijke vertegenwoordigers van de driehoek. Het communicatieadvies wordt vergezeld van een situatieschets of omgevingsanalyse, een methode waar binnen de Veiligheidsregio's reeds mee wordt gewerkt. Deze omgevingsanalyse geeft de dominante perceptie rond een incident aan, zoomt in op de perspectieven van belangrijke groepen (familieleden, getroffen, buurtbewoners, media, politiek etc.) en beschrijft de maatschappelijke onrust. De omgevingsanalyse wordt benut om te beoordelen of, hoe, door wie en wanneer de publiekscommunicatie wordt geëntameerd.

Stap 2: Gebruik communicatiedoelstelling door driehoek

Uitgangspunt is dat pers en samenleving voortdurend adequaat worden geïnformeerd en zo spoedig mogelijk van de meeste recente informatie op de hoogte worden gebracht. Een dergelijke vorm van communiceren draagt in belangrijke mate bij aan een juiste beeldvorming met betrekking tot het incident. Naast het informeren van het publiek staat communicatie in het teken van het kanaliseren van maatschappelijke onrust en daarmee samenhangend het voorkomen van verstoring van de openbare orde. Voorts wordt communicatie gebruikt om de hulp van het publiek in te roepen bij de opheldering van gepleegde strafbare feiten.

Gelet op deze combinatie van doelstellingen wordt de communicatie vanuit de driehoek ingevuld volgens het credo '*open waar het kan, terughoudend waar het moet*'. Van belang hierbij is dat feiten worden bevestigd en onwaarheden ontkracht, voor zover dit het opsporingsbelang niet schaadt. Eventueel wordt door tussenkomst van de hogere lijn van iedere organisatie, op het gebied van communicatie afgestemd met het ministerie van Veiligheid en Justitie, indien de casus bovenregionale implicaties heeft. Indien geen feiten over het (lopende) onderzoek kunnen worden vrijgegeven, beoordeelt de driehoek welke procesinformatie kan worden gedeeld met de buitenwereld.

Stap 3: Communiceren door driehoek gezamenlijk

De driehoek bepaalt in welke gevallen als driehoek gezamenlijk wordt opgetreden (bijv. persconferenties) en in welke situaties de leden individueel naar voren treden. Gebaseerd op het communicatieadvies wordt ook bepaald of en hoe wordt gereageerd op reacties van externen (politici, deskundigen, etc.).

³ Ernstige incidenten zijn conform het 'Evaluatieonderzoek naar aanleiding van de vermissing van Milly Boele' situaties waarbij tevens sprake is van een verdenking van een ernstig misdrijf (misdrijven) en waardoor maatschappelijke onrust ontstaat, is ontstaan of dreigt te ontstaan op regionaal of landelijk terrein.

Stap 4: Toewijzen van communicatie aan leden van de driehoek

Als handvat voor de communicatie door individuele leden wordt de drieslag *opsporingsberichtgeving, persvoorlichting en duiding*⁴ gehanteerd:

- *Opsporingsberichtgeving* (opsporingscommunicatie met het publiek om extra informatie over het opsporingsonderzoek te verkrijgen) en *persvoorlichting*: (communicatie over de stand van zaken van het onderzoek, doorbraken en mogelijke verdachten): hoofdofficier van justitie als primair verantwoordelijke, in nauwe samenwerking met korpschef vanaf het moment dat een onderzoek naar een gepleegd strafbaar feit start. Hoofdofficier en korpschef gunnen burgemeester ruimte om desgewenst ook aanvullende feiten te benoemen en de oproepen aan het publiek in eigen bewoordingen te herhalen.
- *Duiding* (om maatschappelijke commotie te beteugelen schept de driehoek ook ruimte voor een burgemeester om zijn/haar burgervaderrol op zich te kunnen nemen): burgemeester als primair verantwoordelijke. Burgemeester gunt korpschef en hoofdofficier van justitie ook ruimte om vanuit eigen invalshoek de situatie in een bredere context toe te lichten.

Hierbij is het in het belang van alle partijen om de communicatie af te stemmen. De hoofdofficier van justitie heeft zijn eigenstandige bevoegdheid vanuit de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de burgemeester zijn eigenstandige bevoegdheid vanuit handhaving van de openbare orde. Het optreden van de driehoek is sterker wanneer men van elkaars competenties gebruik maakt en men elkaar op het snijvlak van tegenstrijdige belangen de ruimte gunt om de eigen rol (en verantwoordelijkheid) zo goed mogelijk in te vullen. In die zin pakken de partners in de driehoek delen van de overkoepelende communicatiedoelstelling(en) op.

⁴ Verwant aan de drieslag *duiding, informatievoorziening en schadebeperking (instructies)* die in de crisiscommunicatie door burgemeesters doorgaans gehanteerd wordt.

Toelichting op het protocol voor de driehoek in de communicatie over ernstige incidenten

De driehoek

De korpschef is primair belast met de opsporing en operationele inzet, de hoofdofficier van justitie met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de burgemeester met de handhaving van de openbare orde. In de driehoek komen deze verschillende verantwoordelijkheden samen. De driehoek heeft als gezamenlijk belang om een ernstig incident dat tot maatschappelijke onrust leidt tot een goed einde te brengen.

De partijen in de driehoek brengen elk hun eigen achtergrond mee in het overleg:

- Van de *politie* wordt verwacht dat zij handhavend optreedt en alle mogelijke moeite doet om de dader(s) te vinden. Met name in de politie stelt de burger een vertrouwen als het gaat om bescherming van huis en haard. Als het vertrouwen wordt beschaamd of vorderingen in het onderzoek uitblijven slaat respect om in kritiek op de politie en driehoek als geheel.
- De *hoofdofficier van justitie* richt zich primair op het opsporingsonderzoek. Hij zal in zekere zin gebaat zijn bij een burgemeester die de maatschappelijke onrust benoemt. De burger vertrouwt erop dat de hoofdofficier ervoor zorgt dat onrecht(-vaardigheid) in onze samenleving niet wordt getolereerd.
- De focus van de *burgemeester* ligt vooral op het beteugelen van de maatschappelijke commotie die ten gevolge van een ernstig incident ontstaat. De burgemeester treedt als gezagsdrager op namens het openbaar bestuur. Hij wordt daarnaast aangesproken op de rol van burgervader en kanaliseert vanuit die rol de collectieve emoties. Wanneer resultaten in het onderzoek uitblijven en de onzekerheid groeit zal de maatschappelijke ophef toenemen.

Het is goed om te realiseren dat de buitenwereld niet altijd een strikt onderscheid maakt tussen de verschillende partners in een driehoek. De partijen hebben elk vanuit hun eigen achtergrond een overkoepelend belang om gezamenlijk het ernstige incident tot een goed einde te brengen. Het driehoeksoverleg is geen optelsom van drie aparte entiteiten. De meerwaarde ligt vooral in de afstemming en erkenning van de interactie.

In de zaak rond de brandstichter van 't Zandt (najaar 2007) was door een aanhoudende reeks van branden sprake van grote maatschappelijke onrust onder de inwoners van het dorp. De burgemeester ontfermde zich over het dorp, terwijl op de achtergrond het opsporingsonderzoek doorliep. Toen een verdachte werd opgepakt informeerde de driehoek de media en inwoners van het dorp, waarbij de burgemeester zich vooral richtte op de impact op het dorp. Ook deed hij in de bijeenkomst een oproep aan de dorpsbewoners om zich over de ouders van de verdachte, die ook in het dorp woonden, te ontfermen.⁵

Drieslag in communicatie door en namens driehoek

Waar de overheid vroeger vertelde wat er was gebeurd, bestaat de communicatieve rol van openbaar bestuur (gemeente, veiligheidsregio, ministerie of burgemeester) tegenwoordig ook uit het bijsturen van de informatiestroom die buiten de driehoek ontstaat. In de reguliere crisiscommunicatie zijn drie verschillende accenten te onderscheiden:

- 1) Handelingsperspectief geven (*instructies*) om een crisis te beperken (schadebeperking),
- 2) Bevestigen wat klopt en ontkrachten van wat feitelijk onjuist is (*informatievoorziening*),
- 3) Duiden van de situatie (*duiding*).

⁵ Zie o.a. het interview met burgemeester Rodenboog in: Burgemeestersblad 47 (2008), beschikbaar op <http://www.burgemeesters.nl/rodenboog>.

Het is de bovenstaande drieslag die sinds het verschijnen van de publicatie 'Als het op communiceren aankomt' steeds meer geworteld raakt in het communicatiebeleid van burgemeesters.⁶ Waar een burgemeester bij een incident met gevaarlijke stoffen ook instructies en informatie zal willen geven, ligt de focus bij emotionele gebeurtenissen (zoals een vermissing) vooral op de duidende rol. Duiding wordt in dat geval gebruikt om de collectieve stress te kanaliseren door individueel (familie) en collectief (samenleving) betrokkenheid te tonen (burgervader) en troost te bieden (bijeenkomsten). De schok is echter niet in alle gevallen even groot; het is elke keer maatwerk om de samenleving te bedienen.

Zoals minister Opstelten in zijn tijd als burgemeester van Rotterdam zei: "Je moet er zijn op momenten die ertoe doen".⁷ De schok is echter niet in alle gevallen even groot. Van een zwaar ongeval met jongeren in Friesland staat het dorp twee weken op zijn kop. Van een vergelijkbaar ongeval in Amsterdam-West is de situatie bij wijze van spreken alweer voorbij zodra de rijbaan is vrijgemaakt en de tram weer rijdt. Een gegeven situatie vraagt maatwerk. De noodzaak om een burgemeester als boegbeeld en burgervader 'naar voren te schuiven' wordt dus vooral bepaald door de wens van de buitenwereld. Niet de feitelijke omstandigheden, maar vooral de perceptie van die feitelijke omstandigheden geven daarin de doorslag. Want de verdwijning van een 45 jarige is ernstig, maar als deze 45 jarige een basisschool leraar is die middenin de lokale maatschappij stond zal de schok nog vele malen groter zijn.

De hoofdofficier van justitie van het arrondissement waar binnen het strafbare feit is gepleegd is eindverantwoordelijk voor alle vormen van persvoorlichting en opsporingsberichtgeving, ongeacht of de uitingen worden gedaan door de politie of het openbaar ministerie.⁸

In de praktijk vindt persvoorlichting (het voorlichten van media en publiek over hetgeen is voorgevallen) naar aanleiding van een gepleegd strafbaar feit in beginsel plaats door de politie tot het moment dat een verdachte door de officier van justitie is voorgeleid aan de rechter-commissaris. Vanaf dat moment neemt het openbaar ministerie de persvoorlichting van de politie over. In bepaalde gevallen kan het openbaar ministerie besluiten de woordvoering in een eerder stadium over te nemen in verband met een dreigend procesrisico of in verband met het ingeschatte afbreukrisico.

Opsporingsberichtgeving (het inroepen van de hulp van het publiek bij de opheldering van strafbare feiten) wordt vrijwel altijd verspreid door de politie. Aan die verspreiding dient steeds een toetsing door het openbaar ministerie (in de praktijk veelal de persofficier van justitie) vooraf te gaan. Gelet op de wijze waarop persvoorlichting en opsporingsberichtgeving met elkaar samenhangen en in de praktijk vorm en inhoud krijgen is een nauwe samenwerking tussen voorlichters van politie en openbaar ministerie vanaf het moment dat een onderzoek naar een gepleegd strafbaar feit start een vereiste.

Als genoemde drieslag in het licht van bovenstaande wordt doorvertaald naar de taakverdeling binnen de driehoek, ontstaat het volgende beeld:

- *Opsporingsberichtgeving* (opsporingscommunicatie met het publiek om extra informatie over het (lopende) opsporingsonderzoek te verkrijgen) en *persvoorlichting*: (communicatie over de stand van zaken van het onderzoek, doorbraken en mogelijke verdachten): hoofdofficier van justitie als primair verantwoordelijke, in nauwe samenwerking met korpschef vanaf het moment dat een onderzoek naar een gepleegd strafbaar feit start. Hoofdofficier en korpschef gunnen burgemeester ruimte om desgewenst ook aanvullende feiten te benoemen en de oproepen aan het publiek in eigen bewoordingen te herhalen.
- *Duiding* (om maatschappelijke commotie te beteugelen scheidt de driehoek ook ruimte voor een burgemeester om zijn/haar burgervaderrol op zich te kunnen nemen): burgemeester als primair verantwoordelijke. Burgemeester gunt korpschef en hoofdofficier van justitie ook ruimte om vanuit eigen invalshoek de situatie in een bredere context toe te lichten.

⁶ 'Als het op communiceren aankomt', Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Den Haag (2009), beschikbaar op <http://www.burgemeesters.nl/communiceren>.

⁷ Interview met Ivo Opstelten in: 'Als dat maar goed gaat, bestuurlijke ervaringen met crises', Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, Enschede (2005).

⁸ Conform het bepaalde in de 'Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging' en 'Aanwijzing opsporingsberichtgeving'. Beide aanwijzingen worden op dit moment herzien.

Zoals gezegd, hebben de partijen elk vanuit hun eigen achtergrond een overkoepelend belang om gezamenlijk het ernstige incident tot een goed einde te brengen. Hierdoor is het in het belang van alle partijen om elkaar de rol en ruimte te gunnen. Met politie en OM die oog hebben voor de emoties die een vermissing losmaakt en de empathische rol die een burgemeester daarin moet spelen en met een burgemeester die vertrouwen heeft in het lopende onderzoek en niet op de juridische stand van zaken vooruitloopt. Het optreden van de driehoek is sterker wanneer men van elkaars competenties gebruik maakt en men elkaar op het snijvlak van tegenstrijdige belangen de ruimte gunt om de eigen rol (en verantwoordelijkheid) zo goed mogelijk in te vullen. In die zin pakken de partners in de driehoek delen van de overkoepelende communicatiedoelstelling(en) op. Hierbij moet onderkend worden dat bij een gezamenlijk naar buiten toe optredende driehoek de rollen van de leden van de driehoek niet in beton gegoten zijn en veelal in elkaar overlopen. Hiervoor is het van belang dat partijen elkaars domein kennen en elkaar daar in toelaten. Het voorafgaand maken van duidelijke afspraken over de rolverdeling tijdens een gezamenlijk optreden (o.a. regievoering) draagt bij aan een goede en evenwichtige informatievoorziening en versterkt het beeld van de driehoek als eenheid. De driehoek zou kunnen overwegen om in dit licht gezamenlijk te trainen in crisiscommunicatie.

Onderlinge samenhang binnen de driehoek

Er is binnen de driehoek en het voorlichtingsteam sprake van 'communicerende vaten'. Daarom is het belangrijk dat de leden van de driehoek en de leden van het voorlichtingsteam elkaar tijdig informeren als er iets aan de hand is dat voor de driehoek als geheel en voor de individuele leden van de driehoek belangrijk is of kan worden. Ook zonder enige externe communicatie kan het simpele feit dat een straat wordt afgezet en een opsporingsonderzoek in een woning is gestart al voldoende aanleiding geven voor onrust in de buurt.

Vaak is er een natuurlijke interactie tussen de onrust en betrokkenheid in een buurt en het onderzoek dat door politie en OM worden uitgevoerd. Zo speelde in april 2005 in Zoetermeer het feit mee dat de buurt zich inzette om een vermiste moeder en haar kinderen op te sporen. Tegelijkertijd zag de burgemeester hoe de buurtbewoners meeleefden met de achtergebleven vader. Toen later bleek dat de vader zijn echtgenote en kinderen zelf om het leven had gebracht, had dit nieuws uiteraard ook impact op de buurt. De burgemeester pakte zijn rol door als handhaver van de openbare orde de collectieve emoties te kanaliseren. In de driehoek is afgestemd dat eerst de betrokken buurtbewoners door de driehoek zouden worden geïnformeerd, alvorens een persconferentie te houden en het nieuws in bredere kring bekend te maken.

Het initiatief en de coördinatie met betrekking tot (de vorming van) de communicatiedriehoek kan van ieder van de driehoekspartijen afkomstig zijn. Onderlinge afstemming, tussen de leden van het voorlichtingsteam en/of de leden van de driehoek, betekent niet per definitie dat extern (communicatie)actie wordt ondernomen. Een afstemmingsoverleg creëert vooral een expliciet punt waarop (het voorlichtingsteam van) de driehoek bespreekt of een interventie noodzakelijk is. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het beter is om in een vroeg stadium te overleggen dan de zaken op z'n beloop te laten. Als men geïnformeerd is, is men alert en kan men over en weer vragen om als driehoek bij elkaar te komen op het moment dat één van de partijen daar behoefte aan heeft. Het verstrekken van de betreffende informatie kan in die zin als een 'voorwaarschuwing' werken.

Procedurele afspraken rond publiekscommunicatie bij incidenten

In een recente benadering van communicatie in grootschalige opsporingsonderzoeken (TGO's) -zogenaamde 'opsporingscommunicatie'- vormt gebruik van communicatie (persvoorlichting en opsporingsberichtgeving) integraal onderdeel van het opsporingsonderzoek, binnen het kader van de geldende aanwijzingen voor persvoorlichting en opsporingsberichtgeving. Deze vorm van communicatie krijgt een plaats krijgen binnen de zogenoemde TGO-structuur.⁹ Organisatorisch heeft dit ertoe geleid dat vanaf de start van

⁹ Deze structuur moet waarborgen dat grootschalige opsporingsonderzoeken (die worden gestart naar aanleiding van bijvoorbeeld een levensdelict met onbekende dader of ernstige zedenzaken) volgens een vast stramien worden ingericht en volgens vaste procedures worden uitgevoerd door daartoe gekwalificeerde politiemensen en officieren van justitie.

een TGO-onderzoek een vaste persvoorlichter¹⁰ en een communicatieadviseur van de politie bij het onderzoek zijn betrokken. Deze communicatieadviseur heeft tot taak de informatiebehoefte van het onderzoeksteam te inventariseren en aan de hand daarvan een communicatieplan te schrijven. Communicatie in het kader van een TGO zal altijd eerder zijn dan vanuit de driehoek. Belangrijk is dat in het plan van de politie (vanuit het TGO) voldoende aanknopingspunten zitten om een eventueel plan van aanpak vanuit de driehoek te ondersteunen.

Binnen een gemeente geldt als procedurele afspraak, dat de communicatieadviseur van de gemeente ten aanzien van de crisiscommunicatie onder andere tot taak heeft de burgemeester te adviseren op het gebied van eerder genoemde duiding, te weten:

- empathie
- overtuiging (je hebt als partners samen grip op de zaak)
- optimisme (hoe verloopt dit proces en hoe kijken we naar de toekomst; tonen van een brede visie)

Aansluiten bij informatiepositie van buitenwereld

Waar vroeger in een lopend onderzoek 'in het belang van het onderzoek' slechts mondjesmaat informatie werd gedeeld, is dat tegenwoordig bijkans ondoenlijk. De buitenwereld is mede door de opkomst van social media beter op de hoogte van een situatie dan vroeger. Het informeren van de samenleving is naast het brengen van 'nieuw nieuws', in veel gevallen 'bevestigen wat klopt en ontcrachten van wat feitelijk onjuist is'.

In de crisis in Alphen aan den Rijn onderstreepte de driehoek ook duidelijk dat de overheid anno 2011 niet richting maar mét burgers communiceert. Informatie uit sociale mediakanalen werd benut in de persconferenties. Kenmerkend was in dit kader de opmerking van hoofdofficier van justitie Kitty Nooy die in de persconferentie aangaf dat het OM normaal gesproken terughoudend is met het noemen van de naam van een dader, maar dat zij in dit geval kon bevestigen dat de naam die rondging op Twitter de enig juiste was. Daarmee werd een deel van de maatschappelijke onrust weggenomen.

Als er wordt gecommuniceerd met de buitenwereld, moet de communicatie wel aansluiten bij de informatiepositie van die buitenwereld. Omgevingsanalyses kunnen helpen om de dominante perceptie rond een incident in kaart te brengen, de perspectieven van belangrijke groepen (familieleden, getroffen, buurtbewoners, media, politiek etc.) te analyseren en de maatschappelijke onrust te onderbouwen. Het beeld zal bepalen of de driehoek een interventie noodzakelijk acht. Indien geen feiten over het (lopende) onderzoek kunnen worden vrijgegeven, beoordeelt de driehoek welke informatie er over de aanpak van het onderzoek (procesinformatie) kan worden gedeeld met de buitenwereld. De communicatie door de driehoek gezamenlijk houdt vervolgens rekening met ieders individuele rol, taken en bevoegdheden.

Naar een concreet model

Resumerend komt de werkgroep tot de conclusie dat de publiekscommunicatie in situaties van ernstige incidenten is gebaat bij een optimale samenwerking in de driehoek. Om te voorkomen dat deze samenwerking een zekere mate van vrijblijvendheid in zich heeft, kan niet enkel worden vertrouwd op de natuurlijke synergie tussen de leden. De driehoek moet individuele en gezamenlijke communicatiedoelen expliciet maken. Communicatieve ondersteuning van de leden van de driehoek is daarbij van belang om doelstellingen *opsporingsberichtgeving*, *persvoorlichting* en *duiding* op elkaar af te stemmen.

Of in een situatie sprake is van een ernstig incident met mogelijke maatschappelijke onrust, zijn niet alleen de feiten, maar ook de omstandigheden doorslaggevend. Het zijn veelal de omstandigheden en de perceptie die bepalen of communicatie vanuit de driehoek noodzakelijk is om maatschappelijke onrust te beteugelen en langs die weg de openbare orde

¹⁰ Een vaste persvoorlichter die over het onderzoek bericht heeft als voordeel dat het publiek steeds een 'vertrouwd gezicht' ziet en dat met het bewuste onderzoek associeert. Daarnaast maakt een vaste bezetting van persvoorlichter en communicatieadviseur een betere samenwerking tussen beiden mogelijk en wordt voorkomen dat bijvoorbeeld teveel, te weinig of onjuiste informatie wordt verspreid.

te handhaven. Omgevingsanalyses worden benut om te beoordelen of, hoe, door wie en wanneer de publiekscommunicatie wordt geëntameerd.

De werkgroep beveelt de beheersdriehoek Zuid-Holland-Zuid concreet aan om:

- een *voorlichtingsteam van ervaren communicatieadviseurs te activeren* zodra een of meer van de partners in de driehoek inschatten dat sprake is van een ernstig incident waarbij tevens sprake is van een verdenking van een ernstig misdrijf (misdrijven) en waardoor maatschappelijke onrust ontstaat, is ontstaan of dreigt te ontstaan op regionaal of landelijk terrein;
- in situaties van maatschappelijke onrust communicatieadviseurs vanuit de *drie organisaties* vrij te maken om deel uit te maken van het voorlichtingsteam;
- het voorlichtingsteam een *gezamenlijk gedragen strategisch communicatieadvies* te laten maken op basis van onder meer omgevingsanalyses waarin de perceptie van de buitenwereld wordt meegenomen;
- dit communicatieadvies op te stellen vanuit het basisbeginsel dat de communicatie in het teken moet staan van
 - *het adequaat en tijdig informeren van publiek en pers*
 - *het kanaliseren van maatschappelijke onrust*
 - *het voorkomen van verstoring van de openbare orde*
 - *het inroepen van hulp van het publiek bij de opheldering van gepleegde strafbare feiten*
- het communicatieadvies op te bouwen conform de drieslag *opsporingsberichtgeving, persvoorlichting en duiding*;
- het communicatieadvies te laten toespitsen op de communicatie als driehoek gezamenlijk en de communicatie door leden van de driehoek afzonderlijk,;
- het communicatieadvies als 'zwaarwegend' te beoordelen in het bepalen van de in te zetten maatregelen van de driehoek;
- de communicatie vanuit de driehoek in te vullen volgens het credo '*open waar het kan, terughoudend waar het moet*';
- de driehoek te laten bepalen of het wenselijk is om, eventueel door tussenkomst van de hogere lijn van iedere organisatie, op het gebied van communicatie af te stemmen met het ministerie van Veiligheid en Justitie indien de casus bovenregionale implicaties heeft.