

RISICOCOMMUNICATIE IN GEMEENTEN BEHOREND BIJ DE REGIO ACHTERHOEK

Leerpunten document, concept 8 december 2005

Dit document vormt de afronding van het project risicocommunicatie dat van juni 2005 tot oktober 2005 in de regio Achterhoek heeft gedraaid. Het geeft een beschouwing van nut en noodzaak van risicocommunicatie, de oorspronkelijke opzet en doelstellingen van het project en wat daarvan terecht is gekomen. Het stuk sluit af met een nadere analyse van knelpunten en suggesties voor een vervolg.

Als bijlage zijn toegevoegd: concept plannen van de gemeente Bronckhorst en Groenlo. Op verzoek heeft B&A ook - bij wijze van voorbeeld - informatie bijgevoegd van risicocommunicatiebeleid zoals ontwikkeld en inmiddels in uitvoering in de gemeenten Gouda, Reeuwijk, Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel.

Voor de totstandkoming van onderhavig leerpunten document heeft B&A een eerste concept opgesteld en dat voorgelegd aan de deelnemers van het project. Opmerkingen en suggesties zijn vervolgens opgenomen in de tweede versie.

Hoezo risicocommunicatie?

Na de Vuurwerkramp en de Cafébrand was communiceren over risico's één van de (vele) verbeterpunten die uit evaluaties naar voren kwam.

Ook in het programma Slagen voor veiligheid werd het punt overgenomen en met de komst van de wet Kwaliteitsverbetering Rampenbestrijding kreeg risicocommunicatie een duidelijke wettelijke basis.

Op landelijk en provinciaal niveau zijn verschillende projecten gestart om het brede en nog abstracte begrip risicocommunicatie meer inhoud te geven. In 2004 zag de Handreiking Risicocommunicatie van BZK het licht. Provincies zijn aan de slag gegaan met de digitale risicokaart en volgend jaar kan elke burger zich via het internet een indruk vormen van mogelijke risico's bij hem of haar in de buurt.

Gemeenten aan zet

Communiceren over risico's op lokaal niveau is echter bij uitstek een gemeentelijke aangelegenheid. De gemeente is vaak vergunningverlener als het gaat om het toestaan van risicovolle activiteiten binnen de gemeentegrenzen. De gemeente (samen met o.a. de provincie) heeft een duidelijke taak als het gaat om de handhaving van (externe veiligheids)regelgeving. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de voorbereiding op de rampenbestrijding. En van de verschillende bestuursorganen staat de gemeente het dichtst bij de burger. Oftewel: een verontruste burger zal eerder de gemeente (of politie / brandweer) bellen dan een veiligheidsregio, provincie of ministerie.

Toch blijkt al gedurende enkele jaren dat het niet vanzelfsprekend is dat gemeenten hun burgers uitgebreid op de hoogte brengen van risico's. Risicocommunicatie komt in gemeenten maar zelden echt goed van de grond. Communiceren over risico's is alles behalve 'business as usual'. Er blijken meer redenen te zijn om er niet aan te beginnen, dan om het wel te doen.

Een begin maken: pilot risicocommunicatie regio Achterhoek

In het kader van de Programmafinanciering Externe Veiligheid van het ministerie van VROM is daarom door de provincie Gelderland besloten om risicocommunicatie binnen de Gelderse gemeenten meer te stimuleren. Hiervoor is onder meer in samenwerking met de regio Achterhoek een project risicocommunicatie gestart.

Voor dit project is B&A gevraagd ondersteuning te bieden. Het project is gestart in juni 2005 en de laatste bijeenkomst vond plaats in oktober 2005.

Doelstellingen van het project

Het beoogd resultaat van het risicocommunicatieproject regio Achterhoek was als volgt gedefinieerd:

1. Allereerst was als concreet doel gesteld het opstellen van *vier risicocommunicatieplannen*, elk gericht op een concrete casus die direct tot uitvoering gebracht kan worden en tevens ter inspiratie kan dienen voor volgende plannen. In elk van die plannen staan de burger en het perceptiemanagement van de overheid (dan wel de veiligheidspartners) centraal.
2. Daarnaast werd gestreefd naar een *versterking van de multidisciplinaire samenwerking* met betrekking tot risico's en crises én de communicatie daarover. Het samen tot stand brengen van iets concreets betekent meestal dat partijen na afloop beter weten waar de ander voor staat en dat duidelijker is waar men elkaar kan en moet versterken.
3. De laatste opbrengst van het project moest zijn dat de leden van de vier werkgroepen als het ware *specialisten* worden in het maken van dergelijke plannen. Via bijvoorbeeld de netwerken kunnen zij hun kennis wanneer nodig uitdragen aan collega's.

Afspraak bij aanvang van het project was om vier multidisciplinaire werkgroepen in te stellen. Één per participerende gemeente. De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke *totstandkoming* van elk plan lag bij de gemeentelijke eindverantwoordelijken (de voorzitters van de vier multidisciplinaire werkgroepen).

Het betrekken van de gemeenten en bijeenroepen van de werkgroepen was als taak van de regio gedefinieerd.

B&A was verantwoordelijk voor vier zaken:

- Het *managen* van het proces van totstandkoming: plannen, voorbereiden en leiden van de werkbijeenkomsten (inclusief werkvormen), monitoren voortgang en verzorgen tussentijdse begeleiding.
- Het inbrengen van inhoudelijke *expertise* tijdens de werkbijeenkomsten (bijvoorbeeld door in de eerste bijeenkomst de 10 gouden regels van risicocommunicatie te presenteren).
- Het *bewaken* van de inhoudelijke kwaliteit van de plannen zelf en het *toetsen* van de eindproducten aan de hand van inhoudelijke criteria.
- Het tijdens het traject verzamelen van de *leerpunten* en deze aan het eind van het traject presenteren en vastleggen in een kort verslag voor de opdrachtgever.
-

De uitkomsten

Na drie bijeenkomsten was het tijd om de balans op te maken.

Wat betreft de oorspronkelijke doelstellingen van het project geldt ons inziens het volgende:

1. Vooralsnog geen plannen die tot uitvoer gebracht kunnen worden

In de eerste werkgroepbijeenkomst is nagedacht over de specifieke cases die in een plan gevat zouden moeten worden. Het werd duidelijk dat, gezien de beperkte risico's en de beperkte of afwezige onrust bij bewoners, het niet direct voor de hand lag om een risicocommunicatieplan uitsluitend voor één risico-object danwel –situatie te schrijven. Toch is gezamenlijk besloten om aan de oorspronkelijke doelstelling van het project vast te houden en elk risicocommunicatieplan in eerste instantie te bouwen rond een afzonderlijke case om wellicht in het vervolg een breder scala aan risico's mee te nemen.

De vier cases die het betrof waren:

- Montferland: LPG opslag
- Oude IJsselstreek: BRZO bedrijf
- Bronckhorst: opslag van vuurwerk (ook rond jaarwisseling)
- Groenlo: vervoer gevaarlijke stoffen

Eén van de vier werkgroepen is gestart met het opstellen van een risico communicatieplan (vervoer gevaarlijke stoffen over de weg). Dit is in multidisciplinair verband gebeurd. Het plan is momenteel een concept. De gemeente geeft echter aan dat het nog aangevuld zou moeten worden met andere risico's en dat eerst bestuurlijke betrokkenheid noodzakelijk is voor men verder kan gaan.

In Oude IJsselstreek heeft men na één bijeenkomst besloten om niet meer in het traject te participeren. Dit hield verband met een andere interne prioritering en met een eigen project in het kader van 'Slagen voor veiligheid' waarin het onderwerp risicocommunicatie later in 2005 stond geagendeerd. Oude IJsselstreek geeft aan wel gebruik te hebben gemaakt van de kennis en producten uit de eerste werkgroepbijeenkomst. Men wil – zoals het er naar uitziet - op verschillende manieren

met burgers over algemene risico's gaan communiceren: via de gemeentelijke website en via een pagina in de gemeentegids. Er werd aanvankelijk ook nog gedacht aan een algemene folder (huis aan huis verspreid), maar de kosten hiervan vond men niet opwegen tegen de verwachte baten.

In de overige twee gemeenten bleek het telkens lastig om multidisciplinaire bijeenkomsten te beleggen. In één van deze gemeenten is het nodige werk verzet door een parttime communicatieadviseur. De werkgroepleden hebben vervolgens een reactie gegeven op zijn uitwerkingen. Aangezien deze communicatieadviseur binnenkort niet meer werkzaam is bij de gemeente, liggen de bouwstenen voor een risicocommunicatieplan te wachten op verdere verwerking.

2. Wel versterking multidisciplinaire samenwerking

Wat gebeurt er als een medewerker communicatie, een aov'er en een milieumens bij elkaar komen om te praten over een risicocommunicatieplan voor transport van gevaarlijke stoffen?

Dan kan plotseling blijken dat:

- er nog weinig zicht is op precieze aard en omvang van risico's;
- het niet zo makkelijk is om burgers te vertellen wat de stand van zaken is van de voorbereiding op de rampenbestrijding als dit specifieke risico nog niet is voorbereid;
- voor goede communicatie met burgers gebruik van teveel vakjargon vanuit de externe veiligheidshoek niet gewenst is;
- kortom een multidisciplinaire benadering helpt om elkaars werkveld beter te begrijpen, elkaars jargon te doorgronden, de gemeenschappelijke stand van zaken in de crisisbeheersing te beschouwen en uiteindelijk ook zal bijdragen aan betere risicocommunicatie.

Bovengenoemde opbrengsten gelden vanzelfsprekend alleen voor gemeenten waar de multidisciplinaire insteek is gekozen.

Kennisdeling via experts moet nog zijn beslag krijgen

De regio Achterhoek wil haar gemeenten ondersteunen bij risicocommunicatie. Het delen van kennis en ervaring en het uitwisselen van *best practices* maakt onderdeel uit van dit streven. Ook dit document beoogt aan deze doelstelling bij te dragen. Het zou echter wel zinvol zijn dat *de regio de komende tijd de vinger aan de pols houdt* bij de vier pilot-gemeenten en er regio-breed ruchtbaarheid gegeven wordt aan het project. Als het goed is heeft de conferentie risicocommunicatie van 29 september jongstleden immers ambtenaren en bestuurders vanuit de gehele provincie Gelderland geënthousiasmeerd voor het onderwerp! En dat volgend jaar de risicokaart (opnieuw en vernieuwd) geïntroduceerd zal worden, mag ook als stok achter de deur worden beschouwd.

Knelpuntenanalyse

Een gedeelde sense of urgency ontbreekt

Een eerste algemene constatering moet zijn dat het urgentiegevoel in de gemeenten ontbreekt. Een wettelijke verplichting, eerdere rampen elders in het land en allerlei stimulerende maatregelen helpen blijkbaar onvoldoende om het onderwerp

risicocommunicatie hoger op de agenda te krijgen bij bestuurders en ambtenaren. Onderstaand een uitwerking van deze constatering.

Inschatting: feitelijke risico's en beleving ervan laag

In elk van de vier gemeenten is men tot de conclusie gekomen dat er geen sprake is van uitzonderlijk grote risico's. Ook de beleving van die risico's door de lokale bevolking staat, voor zover bekend, op een laag peil: men is niet merkbaar (erg) ongerust. Deze constatering draagt ertoe bij dat de noodzaak tot communiceren over die risico's niet erg wordt gevoeld.

Onvoldoende bestuurlijke betrokkenheid

Communiceren over risico's is een wettelijke verplichting. In welke mate en hoe dat precies wordt vorm gegeven, is een bestuurlijke afweging. Om goed te kunnen communiceren zal bestuurlijke betrokkenheid dus een vereiste zijn, al is het maar om tijd, mensen en middelen beschikbaar te krijgen. Dat is des te meer van belang nu blijkt dat door samenvoeging van gemeenten in de Achterhoek en bezuinigingen de betrokken medewerkers weinig tijd lijken te kunnen investeren. De deelnemers van de werkbijeenkomsten geven zelf aan dat vier mensen per gemeente in ieder geval een veel te grote tijdsinvestering is. Ook vonden de deelnemers dat het beter zou zijn wanneer de 'trekker' van een risicocommunicatieplan zou worden aangesproken door zijn/haar bestuur op de voortgang.

Kortom: wil risicocommunicatie een succes worden, dan zal de bestuurlijke betrokkenheid omhoog moeten. De Gelderse conferentie risicocommunicatie van 29 september jongstleden was een goede poging om die betrokkenheid te versterken. Wellicht zijn meer van dergelijke initiatieven nodig – zij het dat de gemeenten zélf als eerst verantwoordelijk zijn voor risicocommunicatie.

Overwinnen koudwatervrees kost tijd

Een knelpunt van algemene aard is dat het 'gevoel bij het onderwerp' in de gemeenten nog niet sterk is. De bekende aarzelingen bij het starten van risicocommunicatie leven ook hier en de communicatiekansen lijken weinig zeggingskracht te hebben. Daar is enigszins verandering in gekomen door in de loop van het project rollenspellen te spelen, 'gouden regels van risicocommunicatie' te behandelen en te debatteren over voors en tegens van een assertieve vorm van communicatie. Dat de analyses en discussies leidden tot bescheiden en pragmatische voorstellen voor communicatiemiddelen, heeft ook geholpen. Toch blijkt nu dat het overwinnen van de genoemde aarzelingen meer tijd kost (en bestuurlijke keuzes helpen daar natuurlijk bij).

Handreiking van BZK onvoldoende pragmatisch

De Handreiking Risicocommunicatie van het ministerie van BZK blijkt te weinig een helpende hand te bieden. Hoewel de daarin geformuleerde aanpak ons inziens op zichzelf juist is, blijkt deze voor de gemeenten (en niet alleen in de Achterhoek) te weinig concreet, teveel problematiserend en zelfs verwarrend. Door in het project alleen gebruik te maken van de basisonderdelen, ontstond meer helderheid over aanpak en resultaten. Het ERC, zo hebben wij vernomen, werkt momenteel aan een vereenvoudigde versie van de Handreiking.

Externe Veiligheidsvermoeidheid?

In de provincie Gelderland en ook de regio Achterhoek wordt behoorlijk wat geïnvesteerd in externe veiligheid (wat precies de bedoeling is van de subsidieverlening van VROM). Vooral ambtenaren van kleine gemeenten krijgen er hierdoor soms een behoorlijke 'extra taak' bij, waar ook nog eens een bepaalde hoeveelheid vakkennis voor vereist is. Inspanningen lijken niet altijd op te wegen tegen de baten. Zeker niet als er nog zoveel andere praktische klussen liggen te wachten. Een van de deelnemers gaf in dit licht aan 'externe veiligheidsmoe' te zijn.

Bij start van het project risicocommunicatie was het bovendien niet helder wat de relatie was met andere ev-trajecten. Enkele deelnemers ervoeren dit als storend en inefficiënt.

En hoe nu verder?

De vier gemeenten die hebben geparticipeerd in het project zijn nog niet klaar om tot uitvoering over te gaan.

- Een eerste vereiste is een duidelijke bestuurlijke uitspraak per gemeente over de prioriteit van dit onderwerp en de ambitie die men ermee heeft.
- Een stevig ambtelijk advies in iedere gemeente over noodzaak en praktische aanpak van risicocommunicatie kan daarbij helpen.
- Wat concrete aanpak betreft, is het wenselijk om workshops met bestuurders en ambtenaren samen te organiseren. Daarmee kunnen genoemde knelpunten worden aangepakt: urgentiegevoel verhogen, kennis vergroten, koud watervrees overwinnen, praktische oplossingen in kaart brengen.
- De regio zou moeten bepalen welke rol zij wil spelen in het 'agenderen' van risicocommunicatie bij gemeentebestuurders en het organiseren van bijvoorbeeld workshops.

Wat betreft het oplossen van de capaciteitsproblemen enkele praktische suggesties van de deelnemers zelf:

- Het is belangrijk om gebruik te maken van bestaande netwerken (bijvoorbeeld het netwerk overheidscommunicatie bij rampen) en niet nieuwe overleggen te formeren.
- Het zou goed zijn om de bijeenkomsten meer te gebruiken voor het uitwerken van het concrete communicatiebeleid per gemeente (waar echt iets mee gedaan gaat worden, niet als vingeroefening), dan om de tijd te besteden aan discussies en rollenspel. Dit betekent dat er minder tijd buiten de bijeenkomsten om in het project hoeft te worden geïnvesteerd.
- Hou met de start van het project rekening met vakantieperiodes.

Bijlagen:

I plan Bronckhorst

II plan Groenlo

III risicocommunicatieplan gemeenten Gouda, Moordrecht, Nieuwerkerk & Reeuwijk

IV folder risicocommunicatie