

BELEIDSKADER RISICO- EN CRISISCOMMUNICATIE

1. Inleiding

Dit beleidskader risico- en crisiscommunicatie is bedoeld om de veiligheidsregio en de regiogemeenten handvatten te bieden voor het ontwikkelen van nieuwe en uitbouwen van hun bestaande communicatie-activiteiten voorafgaand of tijdens een ramp of zwaar ongeval. Het kader beperkt zich tot de bestuurlijk-strategische hoofdlijnen en beziet communiceren over veiligheid als een samenhangend geheel. Dat wil zeggen dat risicocommunicatie, crisiscommunicatie en reguliers voorlichting bij incidenten, hoewel te onderscheiden, op elkaar dienen aan te sluiten.

2. Kaders

2.1 Wetgeving

De verplichting om als gemeente de burgers te informeren over de mogelijke risico's in hun woon/werkomgeving is gestoeld op artikelen uit:

- * Wet op de veiligheidsregio's (Concept Wvr stand van zaken per 1 juli 2008)
- * Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo)
- * Besluit informatie inzake rampen en zware ongevallen (BIR)

2.2 Regio ZHZ

In de "Verklaring van De Lutte" heeft het Veiligheidsbestuur zich 14 december 2007 uitgesproken voor het verbeteren van de kwaliteit van rampenbestrijding en crisis-beheersing. Eén van de geformuleerde opdrachten is een samenhangend en afgewogen beleid risico- en crisiscommunicatie te maken, inclusief verwachtingen-management, gekoppeld aan specifieke regionale risico's en rekening houdend met de ontwikkeling van het basisnet. Doel is handvaten te bieden voor gezamenlijke en uniforme uitvoering van risico- en crisiscommunicatie. Dat wil zeggen, het binnen de regio op vergelijkbare wijze communiceren over vergelijkbare risico's en risico-bronnen met behoud van couleur locale en het in aansluiting daarop communiceren ten tijde van crisis.

In het veiligheidsbestuur van 2 juli 2008 zijn daarnaast specifieke uitgangspunten vastgesteld voor de crisiscommunicatie.

2.3 Belevingsonderzoek

De regio heeft op hun verzoek binnen zeven gemeenten een zogeheten 0-meting publieksonderzoek Risicobeleving en -communicatie uit laten voeren, met als doel het genereren van input voor het risicocommunicatiebeleid. Dit onderzoek, dat als representatief voor de regio mag worden beschouwd, is uitgevoerd in 2007 en de uitkomsten zijn in deze notitie verwerkt.

2.4 Risicokaart en Structuurvisie externe veiligheid

In 2006 is de risicokaart van de provincie gelanceerd. Op deze kaart is per gemeente te zien welke risico's er lokaal bestaan.

Voor de regio wordt, in het kader van de programmafinanciering externe veiligheid, gewerkt aan een structuurvisie externe veiligheid. Hierin worden de huidige en toekomstige rol van het rijks- en provinciale wegennet in het wegvervoer gevaarlijke stoffen en de hiermee gepaard gaande externe veiligheidsrisico's in beeld gebracht. In deze structuurvisie wordt per subregio een beeld gegeven van de actuele veiligheidssituatie. Hierin wordt het transport over weg, water, spoor en buisleidingen meegenomen. Risicokaart en Structuurvisie zullen gebruikt worden bij de nadere invulling van de risicocommunicatie.

3. Strategische uitgangspunten risico- en crisiscommunicatie

3.1 Risicocommunicatie, crisiscommunicatie en incidentvoorlichting als een samenhangend proces:

Risico- en Crisiscommunicatie hebben primair de volgende doelstellingen:

- een inhoudelijk doel (betekenisgeving, duiding)
- een instrumenteel doel (schadebeperking / crisisbestrijding), en
- een openbaarmakingdoel (openbaarmaking van bestuur en informatieplicht aan burgers)

Risicocommunicatie

Risicocommunicatie vindt plaats in een situatie waarin zich (nog) geen calamiteit of ernstig incident heeft voorgedaan. In deze fase is het de plicht van de overheid om de bevolking te wijzen op hun zelfredzaamheid en de activiteiten van diezelfde overheid om risico's te voorkomen. Het is het communiceren over wat er zou *kunnen* gebeuren, en hoe burgers zich dan het beste kunnen gedragen.

Het risicocommunicatieproces begint bij het veiligheidsbeleid van gemeenten en provincies. Welke omgevingsrisico's zijn er en wat doet de overheid om deze zo klein mogelijk te houden? Maar ook: wat kan/moet de burger zelf doen om de risico's of gevolgen van een incident te beperken.

Echter het daadwerkelijk en concreet communiceren over deze risico's blijft veelal achter. Het heeft nu juist de aandacht van de regio om in de (nabije) toekomst met name deze concrete informatie over de mogelijke risico's onder de aandacht te brengen van de burgers. Op die manier weet de bevolking waar zij aan toe is en kan zij bovendien zelf de afweging maken om zich al dan niet aan deze risico's bloot te stellen. Het gaat er hierbij niet alleen om de burgers bewust te maken van de feitelijke risico's. Het gaat er ook om daar waar juist een te hoge risicobeleving is dit door het verstrekken van goede informatie tot de juiste proporties terug te brengen.

Crisiscommunicatie

Als er zich onverhoopt toch een calamiteit, een zwaar ongeval, ramp of crisis voordoet, wil diezelfde burger geïnformeerd worden. Crisiscommunicatie als onderdeel van de rampenbestrijding geeft hier invulling aan. Het groeiende besef hierbij is, dat een goede crisiscommunicatie de crisisbestrijding kan ondersteunen en de schade kan beperken.

Crisiscommunicatie is een gemeentelijk proces en valt onder de verantwoordelijkheid van de burgemeesters van de getroffen gemeenten.

Incidentvoorlichting

Incidentvoorlichting wordt nog niet beschouwd als crisiscommunicatie maar is goed beschouwd hier sterk mee verbonden. We spreken van incidentvoorlichting als er nog geen sprake is van een GRIP-fase. Incidentvoorlichting loopt naadloos over in crisiscommunicatie als overgegaan wordt tot GRIP 1. In principe moeten de hulpdiensten bij een dergelijk incident met betrekking tot communicatie vanuit hetzelfde beleidskader en met dezelfde doelstellingen handelen en denken. In deze notitie beschouwen wij incidentvoorlichting verder als crisiscommunicatie.

Relatie Risico- en crisiscommunicatie

"Herhaling is de kracht van de boodschap" en in die zin kan niet genoeg onderstreept worden dat op het moment dat er nog geen crisis is er in rust gecommuniceerd kan en moet worden met het publiek. Voor het publiek dient er op het moment van crisis 'herkenning' te zijn in de wijze waarop eerder in de regio gecommuniceerd is. De crisiscommunicatie dient aan te sluiten op de eerdere risicocommunicatie. Zonder een goed uitgevoerde risicocommunicatie is er een achterstand op het moment dat er crisiscommunicatie uitgevoerd moet worden.

3.2 'Van buiten naar binnen'

Bij communicatie kruipen we in de 'huid' van de ontvanger. Wat weet hij van omgevings-risico's, wat zijn denkbeelden en verwachtingen en wat is zijn informatiebehoefte?

Het bovenstaande betekent niet dat uitsluitend gecommuniceerd moet worden over de thema's waar burgers om vragen. Wettelijke verplichtingen en de eigen verantwoordelijkheid van de overheid om de zelfredzaamheid te stimuleren bepalen mede het beleid. Bovendien zullen we juist ook vanuit de doelstelling om het risicobewustzijn te vergroten moeten communiceren over risico's die nog niet zo helder op het netvlies staan van de gemiddelde burger.

Ontvangergericht heeft niet alleen invloed op de keuze voor de thema's waarover gecommuniceerd gaat worden maar ook op de vorm. Bij het kiezen van een informatie- of communicatievorm dient aangesloten te worden bij de kenmerken van de ontvanger.

Zowel risico- als crisiscommunicatie richten zich niet alleen op particuliere burgers maar ook op bedrijfsleven, organisaties en de eigen hulpverleners. Deze groepen hebben vaak meer specifieke informatiebehoeften en vragen een doelgroepspecifieke aanpak.

3.3 Daadkrachtig en praktisch van aard

Al zouden de overheden erin slagen om risicocommunicatieactiviteiten over het gehele potentiële 'rampenveld' te organiseren, dan nog zou het publiek er niet op zitten te wachten. Uit het belevingsonderzoek in de regio Zuid-Holland Zuid blijkt duidelijk dat het publiek niet overvoerd wil worden. Dit betekent dat selectief en gepland activiteiten moeten worden ontplooid en relevante informatie moet worden aangeboden en wel zodanig dat de informatie ook 'ontvangen' wordt. Communicatie moet rendement opleveren. Het is geen kwestie van: "We hebben gedaan wat we moesten doen en verder zoeken ze het maar uit."

Het uitvoeren van een kosten/baten-analyse is ook bij risicocommunicatie van belang: Wat investeer ik aan de voorkant en wat levert het op en hoe lang is de werking hiervan? Deze analyse heeft zijn weerslag op de keuze van de te communiceren boodschappen, de communicatievormen, en vooral ook op de timing van communicatie.

Er komt geen 'encyclopedie' van alle denkbare mogelijkheden van risicocommunicatie aangezien de ervaring leert dat de (start van de) uitvoering dan des te langer op zich laat wachten. Beter is het in de beleidsfase al prioriteiten aan te geven, of keuzes te maken, en de uitvoering overzichtelijk en hanteerbaar te houden.

Gelet op de eindige mogelijkheden van regio en regiogemeenten (financiën en capaciteit), zullen er realistische en uitvoerbare communicatie-projecten gestart worden die met name gefocust zijn op de risico's:

- die qua objectief risicoprofiel en subjectieve beleving de meeste aandacht verdienen;
- die het 'best' communiceerbaar zijn in de zin dat er landelijk beschreven handelings-perspectieven bestaan en te geven zijn;
- die regiobreed zijn.

In het belevingsonderzoek in Zuid-Holland Zuid kwam de volgende rangorde naar boven van door de bevolking beleefde risico's (mensen kijken onbewust naar combinatie van waarschijnlijkheid en gevolgschade).

Transport van gevaarlijke stoffen (over weg, spoor, water)	40,3%
Bedrijven met gevaarlijke stoffen	34,4%
Hoogwater op grote rivieren	30,2%
Terrorisme	26,7%
Drinkwatervervuiling of -tekort	25,2%
Storm, onweer en ander natuurgeweld	24,6%

In het regionaal beheersplan rampenbestrijding 2005 – 2009 worden verkeersongevallen, ongevallen met giftige, brandbare en/of explosieve stoffen, overstroming, extreme weersomstandigheden en uitval van nutsvoorzieningen als meest belangrijke maatrampscenario's genoemd. Het lopende onderzoek naar het risicoprofiel van de regio sluit hierbij aan, maar noemt ook besmetting van personen als een belangrijk risico.

Er zijn een aantal risico's te beschrijven die zowel door de professionals als door de bevolking als meest bedreigende risico's worden beschreven. Concreet hebben we het hier in ieder geval over overstromingsrisico's en het transport van gevaarlijke stoffen over de weg, water, spoor en buisleidingen. Deze onderwerpen zullen dan ook als eerste opgepakt gaan worden.

3.4 Gezamenlijke aanpak met behoud van couleur locale

Het advies is om over deze onderwerpen regionaal breed te communiceren. Dat wil zeggen op een eenduidige manier over het zelfde onderwerp op een gelijktijdig moment communiceren. Iedere gemeente kan hier zijn eigen invulling aan geven door de gedetailleerde gemeentelijke informatie hieraan toe te voegen, eigen lokale media te gebruiken voor de verspreiding en eigen bestuurders de boodschap uit te laten dragen.

Ten behoeve van de doorontwikkeling van het proces crisiscommunicatie en inrichting van een "Sectie Crisiscommunicatie ZHZ" heeft het Veiligheidsbestuur in juli jl. met een aantal uitgangspunten ingestemd. Op basis van deze uitgangspunten wordt het concept "Regionaal draaiboek crisiscommunicatie ZHZ" nader uitgewerkt. De uitvoering van crisiscommunicatie wordt in dit draaiboek gezamenlijk, professioneel en multidisciplinair ingevuld. Beoogd wordt het proces bij een crisis snel, eenduidig en vakkundig in te kunnen richten. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk aangesloten wordt bij het "lokale gezicht", bijvoorbeeld door persconferenties lokaal te organiseren en voor te laten zitten door de eigen burgemeester. De gemeentelijk voorlichter zal te allen tijde naast de burgemeester in het GBT plaatsnemen, zich ondersteund wetend door een professioneel team in de

regio. Voor een optimale communicatieve ondersteuning bij een crisis en een natuurlijke opschaling vanaf GRIP 2, kan voor wat betreft de ondersteunende werkzaamheden overigens het best worden geopereerd vanuit een centrale plek waar alle faciliteiten ter beschikking staan. De locatie op het Oranjepark is hiertoe prima geschikt. Dit laat onverlet het feit dat crisiscommunicatie wordt uitgevoerd onder gezag van de (coördinerend) burgemeester.

Samenwerking zal ook gezocht worden met externe partners. Op het gebied van risico-communicatie zal samengewerkt gaan worden met bedrijfsleven en andere overheden, daar waar het gaat om specifieke risico's waar zij direct verantwoordelijk voor zijn.

Op het gebied van de crisiscommunicatie zal de bestaande samenwerking met o.a. de rampenzender en het ERC verder uitgebouwd worden.

3.5 Communicatie als continu proces

Risicocommunicatie is nooit af. Dat wil zeggen het is de verantwoordelijkheid van de overheid om de burgers te blijven informeren over de risico's die het wonen dan wel werken in een bepaald gebied met zich mee brengt. Dat betekent dus ook, dat het benoemen van een aantal activiteiten op de korte termijn niet voldoende is. In de komende jaren zullen regelmatig activiteiten worden ontplooid die aandacht hebben voor risico's en zelfredzaamheid in het algemeen of zich specifiek richten op één van de ramptypen uit het nog vast te stellen risicoprofiel en inspelen op actuele ontwikkelingen (incident, grote voor het publiek zichtbare oefening, landelijke campagnes) die de ontvankelijkheid voor de boodschap bij het publiek vergroten.

Crisiscommunicatie zal als proces doorontwikkeld worden. Een aantal belangrijke uitgangspunten die hiertoe vastgesteld zijn:

- Het doel van crisiscommunicatie is om het crisismanagement optimaal te ondersteunen zodat burgers, pers en interne doelgroepen snel de juiste informatie krijgen.
- Bij een crisis moet gegarandeerd zijn dat er communicatieprofessionals beschikbaar zijn die direct aan de slag kunnen. Het proces crisiscommunicatie dient binnen 30-45 minuten 'operationeel' te zijn. Dit betekent dat voor sleutelfuncties een gegarandeerde beschikbaarheid vereist is.
- De verschillende communicatieprofessionals dienen samen te werken volgens een door het Veiligheidsbestuur vast te stellen Regionaal draaiboek Crisiscommunicatie.
- Het communicatieproces omvat verschillende functies. Voor alle functies gelden verschillende competentieprofielen.
- Het huidige Regionaal Rampenbestrijdingsteam (RRBT) beschikt over een sectie Voorlichting van circa 30 communicatieadviseurs. Deze pool dient doorontwikkeld te worden zodanig dat deskundigen voor een of meer functies ingezet kunnen worden. Het bestaande convenant RRBT, sectie voorlichting, zal nader beschouwd worden.

4. Samenvatting huidige afspraken en beleidspunten

Het huidige beleid is met name gebaseerd op de wet en de afspraken uit De Lutte. Het toekomstige beleid vindt zijn basis ook in het belevingsonderzoek en reeds geldende besluitvorming over crisiscommunicatie.

Het beleid dat we in deze regio willen voeren is, dat risicocommunicatie niet los kan worden gezien van crisiscommunicatie en incidentvoorlichting. Dat betekent dat deze vakgebieden op elkaar moeten aansluiten of tenminste op elkaar dienen te zijn afgestemd.

Voor wat betreft risicocommunicatie kan gesteld worden dat het daadwerkelijk communiceren over risico's een beleidspeerpunt is. Uiteraard blijft het communiceren over wat de overheid doet en wat de burger zelf kan doen ook van belang.

Alle genoemde vormen van communicatie kennen een aantal uitgangspunten/afspraken:

- **We richten ons op de burger (of op bedrijven);**
- **De communicatie is daadkrachtig en praktisch van aard;**
- **Lokaal maatwerk van groot belang;**
- **We willen in de regio zoveel mogelijk gezamenlijkheid uitstralen;**
- **Communicatie is een continue proces is.**

Hoofdlijnen uitvoeringsprogramma Risico- en Crisiscommunicatie

Borging

Een goede borging van risico- en crisiscommunicatie is essentieel voor het slagen ervan. Voor risico- en crisiscommunicatie is kennis van de lokale (veiligheids)situatie en kennis van het lokale netwerk van groot belang. Om maatwerk mogelijk te maken dient de samenwerking met de gemeenten optimaal te zijn. Een duidelijk aanspreekpunt per gemeente is daarvoor een voorwaarde.

Vanuit het Veiligheidsbestuur is de coördinatie belegd bij de Stuurgroep Risico- en Crisiscommunicatie. Deze Stuurgroep staat onder leiding van dhr. Tigelaar. De stuurgroep bedient zich van een projectgroep waarin de projectleiders van respectievelijk crisiscommunicatie, risicocommunicatie en incidentvoorlichting zitting hebben, alsmede een ambtenaar rampenbestrijding, drie communicatie-medewerkers van de gemeenten en een communicatie medewerker van de GHOR. Op deze wijze wordt de samenhang tussen de verschillende communicatievelden geborgd.

projecten

Inmiddels in gang gezet.

- In 2008 zijn en worden ook nog themadagen georganiseerd voor communicatie-medewerkers. bij de oefening Waterproef is inmiddels ervaring opgedaan met diverse elementen van risico en crisiscommunicatie. De ervaringen van Waterproef worden in de komende tijd geëvalueerd. Daaruit zullen leerpunten voor de risico en crisiscommunicatie volgen, die gebruikt zullen worden om deze beide processen verder te optimaliseren.
- Met de ontwikkeling van de risicowijzer naar Gronings model is inmiddels begonnen. Een plan van aanpak voor deze lancering wordt opgesteld. in dit plan van aanpak zal aandacht besteed worden aan de koppeling met het risicoprofiel.

Toekomst:

- Dreiging van water zal een aandachtspunt blijven. Aan de risicocommunicatie zoals deze heeft plaatsgevonden n.a.v. "Waterproef" zal periodiek een vervolg gegeven worden om het risicobewustzijn en de handelingsperspectieven voor de burgers levend te houden.
- In 2009 en 2010 wordt gewerkt aan risicocommunicatie m.b.t. transport gevaarlijke stoffen (spoor, water, wegen, buisleidingen) Door de gezamenlijke projectgroep worden in samenwerking met externe overheden en partners basisteksten aangeleverd en regie gevoerd over de tijdlijn en vormgeving van communicatie. Lokaal wordt dit aangevuld met plaatselijk relevante informatie en toegelicht door het eigen gemeentebestuur.
In alle projecten vindt daar waar mogelijk samenwerking en/of aansluiting plaats bij landelijke initiatieven en/of projecten van buurregio's.
- In 2009 wordt het Regionaal draaiboek Crisiscommunicatie Veiligheidsregio ZHZ aan het Veiligheidsbestuur aangeboden, waarin de ervaringen van "Waterproef" zijn verwerkt.
- Er zal een handboek risicocommunicatie worden opgesteld
- Er zal in 2009 een inventarisatie uitgevoerd worden m.b.t. de opleidings- en toerustingseisen van degenen die functioneel betrokken zijn bij crisiscommunicatie. Er zal een opleidingplan en oefenplan voor crisis- en risicocommunicatie opgesteld worden.
- Er zal in 2009 minimaal 1 oefening crisiscommunicatie georganiseerd worden.

- Voor bestuurders wordt een themabijeenkomst Crisiscommunicatie georganiseerd
- Met partners in veiligheid zullen kwaliteitsafspraken worden gemaakt m.b.t. incidentvoorlichting.
- met RTV Rijnmond zal de afgesproken samenwerking 'geoperationaliseerd' en 'beproefd' worden. De rampenzender zal meer betrokken worden bij oefeningen.