



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Communicat over milieu- incidenten

Communiceren over milieu-incidenten

*Communicatietips over gezondheidsaspecten
van chemische incidenten en branden*

Communicatietips over gezondheidsaspecten van chemische incidenten en branden

Voorwoord

Bij chemische incidenten en grote branden speelt eigenlijk altijd de vraag of er mensen worden blootgesteld aan stoffen die gezondheidseffecten kunnen veroorzaken. De angst daarvoor is diepgeworteld, dus gemeente of veiligheidsregio stellen alles in het werk om deze vraag snel en afdoende te beantwoorden.

De praktijk leert dat dat lang niet altijd mogelijk is. Daardoor ontstaat er bij omwonenden gemakkelijk onrust of wantrouwen die niet zelden breed worden uitgemeten in de media.

Of dat gebeurt, heeft niet alleen te maken met de aard en de hoeveelheid van de vrijgekomen stoffen. Het hangt ook af van andere zaken, zoals de reactie van de betrokken instanties, de commentaren van deskundigen en de verwachtingen van burgers.

Het ministerie van VWS heeft het RIVM daarom gevraagd een kort advies te schrijven over crisiscommunicatie bij branden en chemische incidenten. Het advies is primair gericht op burgemeesters en bestuurders en is gebaseerd op ervaringen uit het verleden en op recente inzichten van deskundigen. De nasleep van de brand bij Moerdijk heeft bij het schrijven van dit advies een rol gespeeld.

De getroffen bevolking speelt een sleutelrol. Doel van het advies is de interactie tussen bevolking, bevoegd gezag en media zodanig te beïnvloeden dat onrust, onzekerheid en wantrouwen tot een minimum worden beperkt. Daartoe is het advies opgedeeld in een aantal fases. Ook wordt gebruikgemaakt van bekende begrippen in de crisisbeheersing, namelijk erkenning (ook wel betekenisgeving), informatievoorziening en schadebeperking.

Het advies biedt geen kant-en-klare-oplossingen om escalatie te voorkomen. De situaties zijn immers telkens weer anders en er is vaak sprake van een delicaat evenwicht tussen boodschap, boodschapper, media en ontvangers. Het geeft wel een duidelijk beeld van de rolverdeling tussen bestuurder (burgemeester) en expert op het terrein van gezondheid en milieu.

Hoofdstuk 1

Nederland wordt regelmatig opgeschrikt door branden en chemische incidenten met potentiële gevaren voor de gezondheid. De laatste jaren is dat steeds vaker aanleiding voor publiciteit, waarbij de door de betrokkenen ervaren gezondheidsrisico's en de nieuwsaarde van deze incidenten het aangrijpingspunt vormen. Daarbij spelen de (sociale) media een nauwelijks meer weg te denken rol.

Het maakt in de praktijk niet eens zo veel uit of het gaat om een uitslaande brand op een groot industrieterrein of om een bedrijf dat gedurende langere tijd teveel gevaarlijke stoffen uitstoot. In beide gevallen kunnen deze incidenten een stroom van publiciteit op gang brengen met als centrale thema: *Welke risico's lopen de burgers en worden ze wel goed geïnformeerd*. De geringste twijfel aan dat laatste is fnuikend voor de geloofwaardigheid van het lokale bestuur.

Het incident bij Chemiepack in Moerdijk ligt iedereen nog vers in het geheugen. Kenmerkend was de weinig consistente berichtgeving en de vele experts die elkaar tegenspraken. Het incident is uitgebreid geëvalueerd o.a. door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Deze evaluatie ligt ten grondslag aan de brief die minister Opstelten naar de Tweede Kamer heeft gestuurd en waarin hij een aantal maatregelen voorstelt (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/10/reactie-van-minister-opstelten-op-het-rapport-van-de-onderzoeksraad-voor-veiligheid-naar-de-brand-bij-chemie-pack-in-moerdijk.html).

De casus Moerdijk maakt drie dingen duidelijk:

1. Hoe moeilijk het voor de betrokken overheidsinstanties is om eenduidig te communiceren en een gelijkkluidende boodschap te geven. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid wijt dat aan het feit dat dit incident de schaal van gemeente of veiligheidsregio oversteeg, terwijl tegelijkertijd nationale sturing op de communicatie achterwege bleef. Hierdoor werd er inconsistent geadviseerd door de verschillende overheidsorganen, aldus de Onderzoeksraad¹.
2. Hoe moeilijk het is om de juiste toon te treffen bij de communicatie met doelgroepen, getroffen bevolking, publiek en pers. De Onderzoeksraad is van mening dat de crisiscommunicatie in dit geval (Moerdijk) onvoldoende aansloot bij de informatiebehoefte en de beleving van de burgers, met als gevolg onduidelijkheid over aard, bestrijding en gevolgen van de brand.
3. Hoe moeilijk het is, in het bijzonder in de beginfase wanneer er nog veel onbekend is, te communiceren over de gezondheidsaspecten van branden of chemische incidenten.

De eerste twee punten komen regelmatig terug in evaluaties van incidenten en niet alleen in die met gevaarlijke stoffen. Ook in de verschillende themadossiers over crisisbeheersing die het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (zie bijlage 1) heeft uitgebracht, en in de publicaties van het Nationaal Crisiscentrum (NCC), worden deze aspecten benadrukt. Dit advies richt zich in het bijzonder op het laatste punt, het deskundig en betrokken communiceren over de gezondheidsrisico's van branden en chemische incidenten. Er worden aanknopingspunten gegeven om deze communicatie in goede banen te leiden. Communicatie met de bevolking staat centraal, met een belangrijke rol voor de media. Zij laten zien wat er in de maatschappij leeft, zodat de communicatie goed kan worden afgestemd.

De praktijk leert echter dat afspraken alléén geen garantie bieden voor een goed resultaat. Ook uitlatingen in de media of uitspraken van beeldbepalende personen kunnen het gevoel versterken dat er moet worden ingegrepen (bijvoorbeeld door andere beeldbepalende personen), alle afspraken over rolverdeling ten spijt. Opleiden, trainen en oefenen helpt om inzicht te krijgen in de impact, de valkuilen, maar ook de mogelijkheden van crisiscommunicatie.

¹ Dit staat haaks op het beeld van de burger. Die maakt dat onderscheid niet en vindt dat "de overheid" zichzelf tegenspreekt.

Onderstaand citaat van een betrokkene bij Moerdijk laat duidelijk zien dat de praktijk weerbarstiger is dan de leer: *'Dit is allemaal gemakkelijker gezegd dan gedaan; het is niet alleen even clean van een papier voorlezen wat er staat; het is een heel spel, zeker nadat een gearrangeerd persmoment/-communiqué is afgelopen; dan begint het pas en de kunst is dan dat je, wie je ook interviewt, dezelfde houding en dezelfde inhoud blijft communiceren en daar is ervaring voor nodig, los van een aantal do's en don'ts die je in je achterhoofd hebt zitten. Waar zitten de valkuilen etc. ...'*

Doelgroep

Dit advies is in eerste instantie bedoeld voor (loco)burgemeesters maar bevat ook praktische tips voor communicatieadviseurs bij gemeenten en veiligheidsregio's. De tips zijn gebaseerd op kennis en ervaring van collega-burgemeesters, deskundigen op het gebied van crisiscommunicatie en experts bij ongevallen op het terrein van gezondheid en milieu. Ook voor andere partijen die een rol hebben bij dergelijke incidenten (GGD'en, GAGS, politie en brandweer) is het advies van waarde.

Wel of geen risico's

Als het om crises gaat waar gevaarlijke stoffen bij betrokken zijn, kunnen deskundigen tot een eerste voorlopig oordeel komen dat er geen risico's zijn voor de volksgezondheid, of dat die risico's erg klein zijn. Dat leidt regelmatig tot de bondige uitspraak "geen gevaar voor de volksgezondheid", ook al laat het journaal beelden zien van inktzwarte wolken en wordt mensen aangeraden ramen en deuren te sluiten.

Geadviseerd wordt om zeer terughoudend te zijn met dergelijke korte boodschappen. Immers bij het blussen of het schoonmaken van het terrein zijn vrijwel altijd maatregelen nodig om contact met gevaarlijke stoffen of brandresten te vermijden. Dat is moeilijk uit te leggen als eerder is gezegd: 'er is geen gevaar is voor de volksgezondheid'. Ook is deze boodschap niet geloofwaardig als er nog dikke rookwolken te zien zijn; de feitelijke boodschap sluit dan niet aan bij de perceptie.

Bovendien, 'gevaar' en 'volksgezondheid' hebben niet voor iedereen dezelfde betekenis. Denk aan het woord ramp dat gebruikt is om de brand in Moerdijk te kenschetsen. Sommigen maakten daaruit op dat de geruststellende woorden over de gezondheidsrisico's gewoon niet waar konden zijn.

Tenslotte is het voor veel mensen die zich zorgen maken een zó algemene uitspraak dat ze denken dat ze met een kluitje in het riet worden gestuurd of dat de gemeente zaken achterhoudt.

Omgaan met onzekerheid

Een belangrijk punt in dit advies is het 'omgaan met onzekerheid'. Onzekerheid over wat er precies is vrijgekomen, wie er zijn blootgesteld en hoe erg dat is. Onzekerheid of 'ramen en deuren gesloten moeten blijven' en of de kinderen daarna weer gewoon in de zandbak mogen spelen. Onzekerheid over de noodzaak van luchtmetingen of van gewasonderzoek. Onzekerheid over de wenselijkheid van een gezondheidsonderzoek etc.

De volgende hoofdstukken geven aanknopingspunten voor het bevoegd gezag om de crisiscommunicatie in goede banen te leiden.

Hoofdstuk 2

De eerste uren

In de beginfase van een chemisch incident of brand is er vanzelfsprekend nog veel onbekend. Mensen in de omgeving horen sirenes, ruiken chemische stoffen en/of zien rookwolken. Zij zijn vaak enorm geschrokken en willen meteen weten hoe het kon gebeuren, of er *'gevaar is voor de volksgezondheid'* en of er *'gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen'*.

Op zulke momenten wordt van de burgemeester een reactie verwacht. Namelijk dat hij of zij betrokkenheid toont, een overzicht geeft wat aan de crisis wordt gedaan, en waar nodig medeleven en begrip laat zien. De 'tone-of-voice' is daarin altijd belangrijk en in delicaat evenwicht met wat er gebeurd is. Het mag enerzijds niet te dramatisch zijn en anderzijds weer niet te bagatelliserend. Dat is overigens niet alleen het devies bij dit type incidenten.

Rook is altijd gevaarlijk

Het beste antwoord op de vraag of er gevaren zijn voor de gezondheid, is dat rook altijd gevaarlijk is en dat blootstelling aan rook daarom vermeden moet worden. Dat is ook een goed advies als de brandweer mededeelt dat de rook *op dit moment* hoog de lucht in gaat en de eerste metingen uitwijzen dat er *op leefniveau* geen gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. U kunt daarbij gebruik maken van de adviezen van de campagne *'Blijf uit de rook'*, die de brandweer Groningen samen met de GGD heeft ontwikkeld.

Op de bijbehorende website (brandweer.groningen.nl/brandveiligheid/blijf-uit-de-rook) wordt helder en duidelijk uiteengezet waarom rook gevaarlijk is en hoe je dat zou kunnen communiceren.

Hieronder een stuk tekst van die website.

Voorbeeld:

is rook schadelijk voor mijn gezondheid?

Het inademen van rook is nooit gezond. Of rook schadelijk is voor uw gezondheid, hangt vooral af van de hoeveelheid die u inademt. Hoe dichterbij de brand, hoe meer rook u inademt. En hoe langer u in de rook staat, hoe meer u binnen krijgt. Blijf daarom zoveel mogelijk uit de rook.

Wat is een schadelijke hoeveelheid rook?

Uw lichaam geeft vaak zelf aan of de hoeveelheid rook die u hebt ingeademd, schadelijk is. U kunt last krijgen van prikkelende ogen, neus en luchtwegen. Uw ogen kunnen gaan tranen en u kunt gaan hoesten. Hoe meer rook u hebt ingeademd, hoe sneller uw lichaam reageert en hoe langer de klachten duren.

Wat moet ik doen als ik rook heb ingeademd?

Bij een kleine hoeveelheid rook is de kans op (blijvende) gevolgen voor uw gezondheid vaak ook klein. Hebt u gezondheidsklachten na het inademen van rook? Ga dan naar uw huisarts.

Ook bij een brand die wat verder weg is, moet u oppassen voor de rook die vrijkomt. Bij gevaar, zoals het vrijkomen van gevaarlijke stoffen, wordt u geïnformeerd via een geluidswagen of de sirene. Sluit dan deuren en ramen en stem af op de lokale rampenzender.

NB Wat voor rook geldt, geldt natuurlijk ook voor roet en brokstukken onverbrand of gedeeltelijk verbrand materiaal of asbest. Contact daarmee moet worden vermeden.

Op de website valt ook te lezen dat de brandweer en GGD Groningen besloten hebben om af te zien van uitspraken als: *'er is géén gevaar voor de volksgezondheid' of 'er zijn geen gevaarlijke stoffen vrijgekomen'.*

Geloofwaardigheid

Een belangrijk argument om daarbij aan te sluiten is dat er altijd – bijvoorbeeld bij het blussen² – situaties kunnen ontstaan waarbij er gevaarlijke stoffen vrijkomen op leefniveau. Bovendien zal er moeten worden opgeruimd en dat gebeurt met beschermende kleding, juist vanwege de mogelijkheid dat er gevaarlijke stoffen zijn achtergebleven. Verder is gebleken dat de mensen zich moeilijk kunnen voorstellen dat er géén gevaarlijke stoffen vrijkomen, als zij dikke zwarte rookwolken zien opstijgen. Bovendien, mensen die betrokken zijn bij een incident maken zich meer zorgen over hun eigen gezondheid dan over de volksgezondheid. Kortom, als u wilt aansluiten bij de perceptie van de betrokkenen (en niet te vergeten bij die van de media!) is het verstandig geen-gevaar-uitspraken te vermijden.

Alternatief

Op momenten als deze, wanneer het ontbreekt aan gegevens, is het vaak beter om ervan uit te gaan dat er wél gevaar is voor de volksgezondheid, of dat er sprake is van een *potentieel* bedreigende situatie. Bovendien is dat in crisissituaties ook vaak het geval.

Ook zullen de journalisten vragen om details. *'Wat is er aan de hand, waarom is het gevaarlijk, wat kunnen mensen doen?'*. Dat kan dan weer worden toegelicht. *'De rook die u ziet zit vol giftige stoffen. Die gaat nu omhoog, maar als die op de grond komt dan houden we er rekening mee ...'*. Daarmee wordt het gevoel vermeden dat er zaken worden achtergehouden.

Ook is het belangrijk dat snel duidelijk wordt wat er gedaan wordt om antwoord te vinden op de vele onzekerheden de eerste uren na de ramp. Wanneer de resultaten van het onderzoek nog niet beschikbaar zijn (en dat is vaak zo in het begin), is het geven van procesinformatie noodzakelijk, zoals het aangeven wanneer de resultaten wél beschikbaar zijn en wat de consequenties daarvan kunnen zijn.

Tegenstrijdige eisen

In de eerste uren na een incident hebben woordvoerders te maken met drie tegenstrijdige eisen aan de communicatie, te weten juistheid, volledigheid en snelheid. Mensen willen het liefst meteen en precies weten wat er aan de hand is én wat zij nog kunnen verwachten. Het is in het begin niet mogelijk om tegelijkertijd aan deze drie eisen te voldoen. Vaak wordt de *snelheid* opgeofferd. Dat is niet altijd verstandig³, omdat de honger naar informatie maakt dat geruchten een grote impact kunnen krijgen. Snel communiceren is dus belangrijk.

Flexibiliteit is er wel op het gebied van juistheid en volledigheid.

Voor *volledigheid* is dat simpel. De informatie die de eerste uren kan worden gegeven is per definitie onvolledig. De redenen daarvoor kunnen worden aangegeven evenals een indicatie van het tijdstip waarop meer informatie beschikbaar komt.

Voor *juistheid* ligt het lastiger. Het is natuurlijk nooit goed om onjuiste informatie te geven. De beste optie is dan om de buitenwereld mee te nemen in de dilemma's die voorliggen. Onzekerheid over feiten is goed te communiceren, onzekerheid over maatregelen niet.

Daarom is het belangrijk om goed uit te leggen dat op basis van de beschikbare (onvolledige) informatie ervoor is gekozen om een bepaalde maatregel te nemen. De argumentatie daarvoor kan ook worden gedeeld.

² Daardoor daalt de temperatuur en verspreidt de rook zich vaak alsnog over de omgeving

³ Dat is geen wet van Meden en Perzen. Er zijn situaties waarbij snelheid ondergeschikt is aan zorgvuldigheid, bijvoorbeeld bij zedenzaken of het vermoeden van een strafbaar feit.

Hoofdstuk 3

Het vervolg

Naarmate het incident langer duurt, komt er meer informatie beschikbaar: wat er gebeurd is, of er slachtoffers te betreuren zijn, hoe het met hen gaat, of zij naar ziekenhuizen zijn vervoerd of ter plaatse behandeld zijn etc. Daarmee kunnen een aantal belangrijke vragen worden beantwoord.

Vaak is echter nog niet precies bekend welke stoffen er zijn vrijgekomen (of nog vrijkomen), tot hoever die zich verspreid hebben, en of omwonenden of passanten zijn blootgesteld.

De onzekerheid daarover kan lang duren en wordt vaak niet helemaal weggenomen. Trouwens, ook als wél bekend is wat er is vrijgekomen en waar het is neergedaald, kan er paradoxaal genoeg lange tijd een gevoel van onzekerheid blijven bestaan. Dat komt omdat ook burgers weten dat de werkelijke effecten op mens en milieu vaak niet direct zichtbaar of meetbaar zijn.

Terwijl brandweer of andere hulpdiensten nog volop bezig zijn met het onderzoek, wordt de burgemeester alweer bestookt met nieuwe vragen.

- wat is er nu precies vrijgekomen of komt er nog vrij?
- hoe schadelijk zijn die stoffen?
- hoe groot is het getroffen gebied?
- zijn de gewassen onderzocht, wat gebeurt er met het gras en de melk?
- mogen de mensen hun zelf-gekweekte groenten nog eten⁴?
- kan ik mijn hond weer uitlaten?
- wordt er ook naar dioxines gekeken of naar andere kankerverwekkende stoffen?
- mogen de kinderen in de zandbak spelen, moeten de speeltoestellen schoongemaakt?
- moet er geen gezondheidsonderzoek plaatsvinden?

Op veel van die vragen kan het bevoegd gezag (nog) geen afdoende antwoord geven. Ook als dat wel mogelijk is, doemen er makkelijk nieuwe vragen op, vaak specialistisch van aard.

Dan is het belangrijk om een beroep te kunnen doen op experts. Deze experts zijn allereerst aanwezig binnen de eigen operationele diensten. Zo zijn daar de AGS (Adviseur Gevaarlijke Stoffen) en de GAGS (Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen) van respectievelijk Brandweer en GGD. Beide diensten zijn vertegenwoordigd in het beleidsteam. Deze regionale specialisten kunnen vervolgens weer een beroep doen op expertise van collega's uit andere regio's of uit landelijke kenniscentra, zoals het RIVM.

Landelijk wordt er gewerkt aan één loket voor crisisexpertise.

De rol van de burgemeester is er vooral één van duiding, duidelijk maken dat de noodzakelijke informatie verzameld wordt en openbaar gemaakt en – last but not least – het benoemen van onzekerheden.

Bijvoorbeeld: "We weten dat er giftige stoffen zijn vrijgekomen maar we zijn de concentraties nog aan het meten. We nemen tot die tijd het zekere voor het onzekere en dat betekent".

Overigens moet er rekening mee worden gehouden dat er op de plaats incident vaak een COPI-voorlichter aanwezig is, die de pers vanaf het begin van het incident te woord heeft gestaan over datgene wat voor iedereen zichtbaar is (een grote rookwolk, ontstaan door een brand bij bedrijf X) en over de operationele maatregelen ter plekke. Het is dus belangrijk om goed met de COPI-voorlichter af te stemmen.

Technische informatie tenslotte, hoe wordt er gemeten, hoe hoog zijn de concentraties, wat betekenen ze voor de gezondheid, wordt bij voorkeur gegeven door experts.

⁴ Adviezen van GGD en VWA zijn niet vanzelfsprekend gelijk. Hobbytuinders wordt vaak door de GGD geadviseerd het zekere voor het onzekere te nemen en de groenten dan maar niet te consumeren. De VWA heeft te maken met commerciële belangen.

Procesinformatie

Omdat de eerste uren / dagen nog niet alles bekend is, zal er een voortdurende honger zijn naar gegevens. U hebt die gegevens echter nog niet. Op zulke momenten is het geven van informatie over wat u aan het doen bent en waarom, heel belangrijk. Vertél wat er onderzocht wordt en door wie, en wanneer u resultaten verwacht. Probeer ook aan te geven hoe deze procesinformatie zal bijdragen aan de oplossing van het probleem en geef aan wat u in de tussentijd doet om (extra) risico's te voorkomen.

Bijvoorbeeld: We hebben besloten om dioxinemetingen te laten doen in de weilanden benedenwinds van het incident. Tot die tijd blijven de koeien op stal en wordt de melk afgevoerd. Wij willen immers niet dat u ook maar enig risico loopt. Over ... dagen weten wij of er dioxines zijn vrijgekomen en daarna beslissen wij of het vee naar buiten mag, het gras moet worden gemaaid en afgevoerd etc.

Of: Wij raden u aan voorlopig geen gewassen uit eigen tuin te eten, totdat we u meer duidelijkheid kunnen geven over ...

Omdat mensen bevestiging zoeken is het verstandig om ervoor te zorgen dat deze informatie via verschillende kanalen naar buiten wordt gebracht.

Hoofdstuk 4

Gezondheidsonderzoek

Vroeg of laat komt bij een chemisch incident of grote brand de vraag of er een gezondheidsonderzoek moet plaatsvinden. Als omwonenden of passanten klachten hebben of daadwerkelijk zijn blootgesteld, is het een logische reflex om deze vraag bevestigend te beantwoorden. *'Dan weten we immers zeker of er gezondheidsrisico's zijn'*. Ook laat een burgemeester daarmee zien dat hij ⁵ daadkrachtig is en dat de onderste steen boven moet komen.

De realiteit leert echter dat het lastig is om vast te stellen wanneer gezondheidsonderzoek zinvol is. In veel situaties levert dit type onderzoek weinig op. Dat geldt niet alleen voor lichamelijk onderzoek of onderzoek van bloed en urine, maar ook voor gezondheidsonderzoek met behulp van vragenlijsten.

Soms zijn er bij nadere beschouwing geen duidelijke antwoorden mogelijk of leidt een onderzoek juist tot méér ongerustheid. *'Ze doen dat heus niet voor niets ...'*

Kortom, het beoordelen of gezondheidsonderzoek zinvol is en iets zou kunnen opleveren is specialistenwerk. Daarom is het advies om daar pas een beslissing over te nemen na overleg met de netwerkpartners op het gebied van gezondheid en milieu. Ook kunt u zich daarbij laten adviseren door de Expertgroep van het RIVM.

Lichamelijke klachten

Lichamelijke klachten alléén vormen geen indicatie voor een gezondheidsonderzoek. De mensen (vaak werknemers) die zich op het moment van het incident dicht bij de bron bevonden en getroffen zijn, zijn meestal al naar het ziekenhuis vervoerd en daar behandeld. Ook bij een klein incident zijn er echter mensen die zich zorgen maken omdat zij meer dan anderen (menen te) zijn blootgesteld, of omdat zij klachten hebben over hun gezondheid. Deze klachten moeten te allen tijde serieus worden behandeld.

Het beste advies is in die situatie:

- Met lichamelijke klachten gaat u naar uw huisarts, die u doorverwijst als hij/zij dat nodig vindt.
- Met vragen over blootstelling wendt u zich tot de GGD, al dan niet via het alarmnummer / meldpunt etc.

Meestal helpen deze contacten – al dan niet gevolgd door een beperkt aanvullend onderzoek – om de vragen te beantwoorden. Soms echter kan overleg met huisarts, SEH of GGD de aanleiding zijn om een *uitgebreid* onderzoek te overwegen, bijvoorbeeld omdat er veel mensen zijn met dezelfde klachten of omdat de aard van de vrijgekomen stoffen dat wenselijk maakt. In Moerdijk is op een gegeven moment besloten een mobiele medische post neer te zetten, om ieder (aanvankelijk alleen werknemers en hulpverleners) de gelegenheid te geven zich ter plekke te laten onderzoeken. Een onderzoek kan ook gefocust zijn op psychosociale aspecten of op ondersteuningsbehoefte. Ook de angst voor schadeclaims kan een motief vormen voor een gezondheidsonderzoek, in de verwachting dat daarmee eenduidig kan worden vastgelegd wie wél en wie geen slachtoffer is.

Netwerk van deskundigen

Het is de laatste jaren gebruikelijk om, alvorens een besluit te nemen over een gezondheidsonderzoek, de zogenaamde Expertgroep van het RIVM om advies te vragen. Deze bestaat uit gerenommeerde deskundigen van verschillende instituten in Nederland die veel ervaring hebben met beslissen over gezondheidsonderzoek in onzekere situaties (zie ook kader).

⁵ Omwille van de leesbaarheid wordt de burgemeester hier alleen aangeduid met het woord hij.

De Expertgroep adviseert op aanvraag van het beleidsteam, in het bijzonder van de directeur Publieke Gezondheid (PG). In de regel wordt er vrijwel direct een advies over registratie van betrokkenen voor onderzoek/monitoring gegeven. Meer inhoudelijke adviezen over nut en noodzaak van gezondheidsonderzoek voor verschillende doelgroepen volgen daarna, meestal op momenten dat er nieuwe informatie bekend is (bv. meetgegevens) of wanneer er vanuit de regio behoefte bestaat aan een geactualiseerd advies of een advies over een specifieke situatie of doelgroep. Adviezen worden alleen uitgebracht wanneer er behoefte aan is en wanneer er om is gevraagd.

In de adviezen van de Expertgroep wordt uiteraard rekening gehouden met de vrijgekomen stoffen, de blootgestelde populatie en de kans dat bepaalde aandoeningen worden aangetroffen. Bij het uiteindelijke advies spelen echter ook overwegingen van psychosociale aard een rol.

Uiteraard heeft het bevoegd gezag de vrijheid om een dergelijk advies op zijn politiek-maatschappelijke merites te beoordelen en ervan af te wijken. Het advies van de expertgroep betreft immers alleen de wetenschappelijke onderbouwing van het onderzoek.

Toch nog ongerust

Ondanks alle communicatieve inspanningen kunnen onrust, onzekerheid en wantrouwen voortduren. Bijvoorbeeld omdat allerlei geruchten hardnekkig blijven rondzingen, of omdat er sprake is van tegenstrijdige berichtgeving, onenigheid tussen experts, (vermeende) analysefouten, boosheid na gebrekkige handhaving etc. Ook het afnemende gezag van de wetenschap kan daar debet aan zijn. De valkuil is dan om nog meer te gaan 'zenden' om getroffen en betrokken te overtuigen.

In dergelijke gevallen is het veel beter om samen met de getroffen bevolking te onderzoeken waar verder behoefte aan bestaat of wat zou moeten gebeuren.

Uiteindelijk hebben alle partijen hetzelfde gemeenschappelijke doel: herstel van de situatie. Naarmate mensen zich serieuzer bejegend voelen, zullen zij ook serieuzer meewerken aan een oplossing.

Expertgroep

Omdat situaties waarin gezondheidsonderzoek wordt uitgevoerd weinig voorkomen, heeft de minister van VWS een ondersteuningsstructuur ingericht bij het RIVM. Het RIVM brengt daarvoor onder andere toxicologen, epidemiologen en psychologen bij elkaar van verschillende instituten in Nederland die ervaring hebben met beslissen over gezondheidsonderzoek in onzekere situaties. Met behulp van deze adviezen kan het RIVM het bevoegd gezag adviseren over nut en noodzaak van gezondheidsonderzoek.

Hoofdstuk 5

Tips voor het omgaan met gezondheidsaspecten van chemische incidenten

Hieronder passeren de belangrijkste communicatieaspecten van chemische incidenten of branden de revue. De do's en don't's zijn gerangschikt volgens de drie doelstellingen van crisiscommunicatie, te weten *erkenning (ook wel betekenisgeving)*, *schadebeperking* en *informatievoorziening*.

Bij dit type incidenten ligt de nadruk in de media vaak op informatievoorziening en schadebeperking (of het gebrek daaraan). Voor burgemeesters is het vooral belangrijk dat zij duidelijk maken dat ze de ontstane situatie zeer serieus nemen, erkenning bieden en waar nodig medeleven tonen.

Dat is belangrijk omdat de burgemeester als boegbeeld van de overheid *verbindend* kan zijn. Net dat verbindende element draagt er toe bij dat de getroffen bevolking zich serieus genomen voelt. Dat voorkomt wantrouwen en verbittering.

Ook de informatievoorziening en de schadebeperking worden hier behandeld. Het is echter niet noodzakelijk dat de burgemeester deze informatie allemaal zélf geeft. Hij kan zich beperken tot procesinformatie en de technisch-inhoudelijke informatie aan andere partijen (brandweer, politie, GGD) overlaten. Bovendien zijn de deskundigen op het gebied van milieu en gezondheid, zoals de directeur PG, of de GAGS specifiek geschoold in het communiceren over de onzekerheden van het incident (welke stoffen, welke concentraties, welke effecten, verder onderzoek noodzakelijk etc.).

Erkenning

De burgemeester laat zien dat hij zich de schrik kan voorstellen en meeleeft. Tevens laat hij zien dat hij ook rekening houdt met de perceptie van het incident door de buitenwereld. Tenslotte benoemt hij duidelijk de onzekerheden. Uit alles blijkt dat hij het incident serieus neemt.

Hij laat zien:

1. dat hij zelf ook vragen heeft over de gevolgen voor omwonenden en bedrijven;
2. dat hij begrijpt dat iedereen meteen wil weten wat er precies aan de hand is;
3. dat hij wil weten wat er leeft bij de betrokkenen (emoties; gezondheidsklachten) en dat hij daarnaar zal handelen;
4. dat hij zich goed zal laten adviseren wanneer vervolgonderzoek wordt overwogen.

Ook maakt hij duidelijk wat er allemaal gedaan wordt (en moet worden) om de juiste toedracht te achterhalen.

Informatievoorziening

Hij vertelt, waar nodig bijgestaan door experts:

1. wat er precies is gebeurd; waar, wanneer en waardoor;
2. hoe uitgebreid het incident is en hoeveel slachtoffers er zijn;
3. welke stoffen er zijn vrijgekomen en hoever die zich verspreid hebben;
4. dat er voorlichtingsbijeenkomsten en informatienummers zijn en (evt.) medische opvang / inloopsprekuren;
5. of er sprake is (geweest) van blootstelling van politie of hulpverleners;
 - a. of zij daarbij gevaar hebben gelopen (en zo ja)
 - b. hoe erop wordt toegezien dat zij daarvan op de hoogte zijn, weten waar zij zich kunnen melden en waar zij gezocht kunnen worden

6. of er sprake is (geweest) van blootstelling van omwonenden of passanten en wat hen geadviseerd wordt resp. waar mensen met klachten zich moeten melden;
7. of er gevaar bestaat voor de omgeving (vee, groente, fruit, moestuinen, speelplaatsen) en zo ja, hoe de omgeving (rook, gewassen, verspreiding) onderzocht wordt;
8. wanneer en hoe vastgesteld wordt of onderzoek naar gezondheidseffecten nodig/wenselijk/zinvol is;
9. hoe dat onderzoek er uitziet, waar het plaatsvindt en wanneer de eerste uitslagen te verwachten zijn;
10. dat nieuwe gegevens onmiddellijk gemeld zullen worden;
11. wanneer er nadere informatie volgt;

Schadebeperking

Hij benadrukt:

1. dat het verstandig is om contact met de rook te vermijden, omdat rook altijd gevaarlijk is;
2. welke beschermende maatregelen genomen zijn, op welk moment en hoe lang die nog van kracht zijn;
3. wat omwonenden zélf kunnen doen en wat ze vooral niet moeten doen;
4. waar ze zich kunnen melden als ze iets (bijvoorbeeld brandresten) gevonden hebben of rook/roet waarnemen;
5. bij wie, hoe en wanneer mensen zich kunnen melden met gezondheidsklachten en (desgevraagd) met claims.

Bijlage 1

Belangrijke partijen die zich met crisisbeheersing bezighouden.

Nationaal Crisiscentrum (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

Ten tijde van een ramp of crisis met nationale uitstraling faciliteert het Nationaal Crisiscentrum (NCC), onderdeel van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de bestuurlijke crisisbesluitvorming en de crisiscommunicatie op nationaal niveau.

Daarnaast heeft het NCC een faciliterende rol als informatieknoppunt voor overheidsinstellingen die betrokken zijn bij een crisis en voor crisiscommunicatieadvies bij lokale of regionale incidenten.

Voorbeeld van een korte checklist om altijd op zak te hebben.

1. Leef mee en toon dat.
2. Vermijd clichés en bagatelliseer nooit. Rook en chemische stoffen zijn altijd bedreigend.
3. Geef vanaf het allereerste moment (proces)informatie, liefst via verschillende kanalen.
4. Zorg dat deze snel en zo volledig mogelijk naar buiten gaat, maar doe dat niet allemaal zelf.

Algemene stelregel: blijf uit de rook of voorkom contact met gevaarlijke stoffen



Daartoe beschikt het NCC over een team crisiscommunicatieprofessionals, dat 24/7 bereikbaar is voor advies, tips en dossiers op basis van eerdere crisiservaringen. Ook kan een gemeente of regio via het NCC www.crisis.nl inzetten (een website inclusief social media tools die veel bezoekers tegelijk aankan), een publieksbelevingsmonitor en een publieksinformatienummer. Het NCC adviseert en stelt middelen ter beschikking, het bevoegd gezag (gemeente of regio) beslist en bepaalt zelf de inhoud van de middelen.

Het NCC helpt andere overheden (departementen, gemeenten en regio's) zich voor te bereiden op crisissituaties in het domein waarvoor zij verantwoordelijk zijn, door te adviseren over professionalisering van crisiscommunicatie en het maken van crisiscommunicatiebeleid. Ook verzamelt en deelt het NCC kennis en expertise op het gebied van risico- en crisiscommunicatie, onder meer via een nieuwsbrief, netwerkdagen, www.nctv.nl en het doen van onderzoek.

Op Rijksniveau fungeert het NCC als één loket voor crisiscoördinatie en crisiscommunicatie voor gemeenten/veiligheidsregio's.

Het NCC is 24/7 bereikbaar via 070 751 5000 (bij incidenten) en via 070 751 5151 voor niet-spoedeisende vragen. Zie verder: www.nctv.nl

Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Het NGB⁶ is een belangrijke speler op het terrein van crisisbeheersing en crisiscommunicatie voor burgemeesters. Het NGB ondersteunt sinds 2007 burgemeesters en locoburgemeesters bij crises, op een 24/7 basis. De kern van de ondersteuning bestaat uit het aanreiken van strategische en praktische tips en ervaringen van collega-burgemeesters die eerder met een vergelijkbare situatie te maken hebben gehad. Deze tips en ervaringen komen daarbij zowel van binnen als van buiten de eigen veiligheidsregio.

Het NGB geeft vorm aan deze ondersteuning door:

- het koppelen van burgemeesters aan ervaren collega's,
- het aanreiken van de kennis die het zelf via interviews heeft opgedaan,
- het ondersteunen van burgemeesters bij het beoordelen van (conceptversies van) incidentevaluaties,
- het organiseren van bijeenkomsten over thema's rond crisisbeheersing

⁶ Het NGB is de beroepsvereniging van burgemeesters in Nederland. Het biedt bij crises ondersteuning aan (loco)-burgemeesters door o.a. lessen en ervaringen uit het verleden uit te wisselen. Dag en nacht beschikbaar via telefoonnummer: 070 - 3738080. Website: www.burgemeesters.nl.

Het NGB heeft een deel van zijn website gewijd aan crisisbeheersing (www.burgemeesters.nl/crisisbeheersing). Via deze website zijn themadossiers, evaluaties, handreikingen en vele interviews te vinden.

RIVM

Bij ongevallen met chemische stoffen, kernongevallen of terreuraanslagen neemt de overheid maatregelen om de bevolking te beschermen. Het RIVM heeft de taak om lokale hulpverleners en overheden te ondersteunen tijdens de bestrijding van een incident. Bijvoorbeeld door het uitvoeren van metingen en verspreidingsberekeningen en het maken van risicoschattingen. Voor milieuongevallen gebeurt dit ook op internationale schaal. Ook bij het voorkomen van een ramp, het zo goed mogelijk voorbereid zijn op een ramp en in de nazorgfase kan een beroep worden gedaan op de kennis van het RIVM.

cGM:

Het centrum Gezondheid en Milieu (cGM) van het RIVM ondersteunt de GGD'en, GHOR en overheden bij hun taken op het gebied van gezondheid en milieu, zowel in de reguliere situatie als tijdens rampen en incidenten (de opgeschaalde situatie). Bij een ramp of incident adviseert het cGM over nut en noodzaak van nazorg (gezondheidsonderzoek en psychosociale hulpverlening). Voor het uitvoeren van deze taken onderhoudt het cGM relaties met partners in de acute zorg (o.a. het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum, NVIC) en de nazorg (o.a. NIVEL en stichting Arq).

Werkgroep

Maike Delfgaauw (NCC)
Annelieke Drogendijk (Impact/ARQ)
Sjaak de Gouw (voorzitter Expertgroep)
Frans Greven (GGD; GAGS)
Henk Jans (GAGS)
Wouter Jong (NGB)
Peter van der Velden (IVP/ARQ/Universiteit Tilburg)
Rik van de Weerd (GGD, GAGS)
Fred Woudenberg (GGD Amsterdam; Piketdirecteur Publieke Gezondheid)
Joost van der Ree (RIVM)
Cisca Stom (RIVM)
Harald Wychgel (RIVM)
Mark van Bruggen (RIVM)

.....

Een grote brand of chemisch incident zorgt altijd voor onrust bij de plaatselijke bevolking. Mensen horen sirenes, ruiken chemische stoffen of zien rookwolken. Zij zijn vaak erg geschrokken en willen meteen weten hoe het kon gebeuren, of zij gezondheidsrisico's lopen en of er 'gevaarlijke stoffen' zijn vrijgekomen.

Op zulke momenten verwachten mensen een reactie van hun burgemeester. Men wil dat hij of zij betrokkenheid toont, duidelijkheid geeft over de crisisaanpak en medeleven en begrip laat zien. De "tone-of-voice" van de burgemeester is bepalend voor het vertrouwen van de bevolking in de aanpak van de crisis.

Daarom heeft het RIVM in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dit advies opgesteld voor het optreden van (loco)burgemeesters bij branden en chemische incidenten. Ook communicatieadviseurs bij gemeenten en veiligheidsregio's, GGD's, GAGS, politie en brandweer zullen er echter praktische tips uit kunnen halen.

.....

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

juni 2013