

Verslag Bestuurlijk overleg

Modernisering omgevingsveiligheid en risicocommunicatie

Gemeentehuis Barendrecht, 29 oktober 2015

Aanwezig:

J. van Belzen – gastheer – burgemeester Barendrecht

L. Bolsius – burgemeester Amersfoort

J. Klijs – burgemeester Moerdijk

D. Schrijer – burgemeester Zwijndrecht

A. Littooi – algemeen directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond

A. Deelen – directielid DCMR, coördinerende BRZO omgevingsdienst

A. van Altena – directeur Relatiemanagement, ProRail

P. Torbijn – directeur Veiligheid en Risico's, min. IenM

P. Hondebrink – afdelingshoofd Veiligheid, directie Openbaar vervoer en Spoor, min. IenM

Organisatie:

A.J. Arbouw – programmamanager Omgevingsveiligheid, directie Veiligheid en Risico's, min. IenM

H. Spobeck – programmamanager Transportveiligheid, IFV

Risicocommunicatie

Tijdens de kennismaking komen de eerste vragen al op tafel. Hoe gaan we met crisis om? Wat kunnen we van elkaar leren?

De BRZO bedrijven gaan om met grote risico's. Daarvoor is terecht veel aandacht in het programma Veiligheid Voorop. De grootste zorg van bestuurders betreft kleine bedrijven, net onder de BRZO-drempel: Hoe krijgen we daar meer grip op? Dan gaat het vooral om PGS 15 bedrijven. Een tweede zorg is dat risicocommunicatie steeds afhankelijker wordt van informatiesystemen, die kunnen uitvallen. Denk aan cyber aanvallen, hacken of schade aan het netwerk.

Er bestaat al veel informatie over gevaarlijke stoffen. Burgers vinden het niet nodig om alles te weten. Wat ze wel willen weten is dat ze tot op zekere hoogte beschermd worden en hoe ze moeten handelen bij een incident. Oefenen met crisis is goed, maar er gebeurt altijd iets anders. Nederlanders zijn gelukkig goed in improviseren, want daar komt het op aan. Het oefenen en het maken van draaiboeken is vooral van belang om een netwerk met elkaar op te bouwen, te weten wie wat doet en wie verantwoordelijk is. Zodat we elkaar weten te vinden als er echt iets gebeurt.

Het IFV wijst op de Wet veiligheidsregio's en op het Besluit informatie inzake rampen en crises. Hierin staat aangegeven wat onder risicocommunicatie wordt verstaan en wat de taken van gemeenten, veiligheidsregio's en provincies zijn. Soms wordt deze taak heel minimaal ingevuld met informatieverschaffing om te voldoen aan vereisten van de wet. Veel vaker is het een volwaardig onderdeel van de risico- en crisisbeheersing. De communicatie is dan interactief, er wordt gewerkt vanuit een visie en het stimuleren van zelfredzaamheid staat centraal.

IenM wijst op het programma Bewust omgaan met veiligheid¹. Hierin wordt een aanzet gedaan om tot een meer integraal afwegingskader in het brede veiligheidsdomein van IenM te komen. Daartoe zijn tien uitgangspunten geformuleerd. Daarnaast wordt gewezen op de toolbox van BZK over

¹ Bewust Omgaan met Veiligheid: rode draden, Kamerstukken II 2014/15, bijlage bij Kamerstuk 28663, nr. 60. (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-368483>).

risicocommunicatie². De handelingsperspectieven voor bestuurders staan in de handreiking Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden.

Eerste casus: een school in een risicogebied.

Wanneer neem je als bestuurder je verantwoordelijkheid. Essentieel is dat de school die in een risicogebied zit, daarvan op de hoogte is. Bij een incident is er een groot deel van de bevolking die niet binnenblijft, maar juist gaat kijken. Bij een school ligt dan de verantwoordelijkheid bij het schoolhoofd, bij een woning bij de hoofdbewoner. Zodra de hulpverlening ter plaatse is, zal deze aanwijzingen geven om op afstand te blijven of te vertrekken.

Daarnaast is het de vraag of de ouders en scholieren apart over het risicogebied moeten worden geïnstrueerd of over veiligheid in algemene zin. Roken, pillen, drank en scootergebruik zijn veel grotere risico's voor scholieren. Of stoer tussen de slagbomen oversteken bij een naderende trein. Het is van belang om zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid als natuurlijk gedrag te ontwikkelen.

Dat er risico's zijn, vermoeden veel omwoners van een risicobron wel. Bij veel chemische bedrijven is een instructiefilm verplicht voordat toegang op het terrein wordt verleend. Omwonenden willen van risicovolle bedrijven vooral weten wat ze bij een incident moeten doen en wat de mogelijkheden van hun handelen zijn.

Een brede risicocommunicatie maakt duidelijk waar je rekening mee moet houden.

Tweede casus: aanrijdtijd brandweer en zelfredzaamheid

In hoeverre is de norm voor het aanrijden een uiting van schijnveiligheid? Stel dat bij 15% van de brandincidenten de norm van 5 minuten niet wordt gehaald. Het gaat om de kwaliteit van de hulpverlening, gegeven de beperkte middelen die je kunt inzetten.

De aanrijdtijd van de brandweer is afhankelijk van de mogelijkheden. Een boerderij in het buitengebied moet rekening houden met een langere aanrijdtijd. Dan richt de veiligheidsboodschap zich meer op zelfredzaamheid en eigen handelingen om het eerste vuur te bestrijden. Een wijk met nieuwe woningen is minder kwetsbaar dan een wijk met oudere woningen. In nieuwe woningen zijn doorgaans meer voorzorgsmaatregelen getroffen, zoals brandwerende bouwvoorschriften en rookmelders. De aanrijdtijd norm voor een oudere wijk is derhalve kritischer. Waar we de norm niet halen, moeten we over de keuzes communiceren.

Zelfredzaamheid speelt een belangrijke rol. Zelfredzame personen kunnen in bepaalde omstandigheden niet zelfredzaam worden, bijvoorbeeld bewoners met thuiszorg. Eigenlijk zou ook de thuiszorg moeten weten hoe bij incidenten te handelen, bijv. over het gebruik van brandblusser.

De focus moet worden gericht op het eerder ontdekken van een brand of incident; op het vooraf kennis hebben van de locaties waar zich kwetsbare personen bevinden, zodat de hulpverlening gericht capaciteit kan inzetten. Daarnaast is er ook de eigen verantwoordelijkheid van de kwetsbare personen en hun omgeving om hulp te vragen en ingeval van nood deze te bieden. Blijf nadenken en je verstand gebruiken.

Derde casus: het transport van chloor over het spoor

Er gebeurt veel op het spoor; bestuurders zien dat de spoorsector bewust inzet op veiligheid. Voor het transport van gevaarlijke stoffen is het voor omwonenden van belang om te weten onder welke

² <http://crisislab.nl/rijksprogramma-risicos-en-verantwoordelijkheden/>

voorwaarden vervoerd mag worden. Wat zijn de risico's, wat wordt gedaan om deze te reduceren. Dat is van belang voor discussie in de gemeenteraad.

Lokaal kan er heel veel weerstand ontstaan tegen het vervoer van bepaalde gevaarlijke stoffen over het spoor. Dit vervoer is echter niet meer weg te denken in onze maatschappij. Chemische stoffen en producten zijn noodzakelijk om ons leven gemakkelijker, langer en mobieler te maken. Het op slot zetten van een route in plaats X betekent dat er een alternatief transport door plaats Y moet gaan, waar ook mensen wonen. De zorgen over dit transport leven in beide plaatsen. Daarom vindt voor chloortransport over het spoor een landelijke afweging plaats. Waarbij goed wordt bezien hoe de risico's van dit vervoer kunnen worden beperkt; bijvoorbeeld door waar mogelijk chloor te maken daar waar het wordt gebruikt, zodat minder transport van chloor plaats moet vinden. Het bedrijfsleven moet bereid zijn om de noodzaak van dit transport uit te leggen.

Dilemma's: wanneer wel, wanneer niet communiceren of ingrijpen

Soms weet je van een risico, maar moet je de afweging maken of er over gecommuniceerd moet worden. De maatschappelijke onrust bij communicatie kan vele malen groter zijn dan het initiële risico. Degene die de informatie voor zich houdt neemt hiervoor dan wel een grote verantwoordelijkheid op zich.

Een andere afweging is er bij het elektrisch fietsen door ouderen. In deze groep ontstaan nu veel meer fietsongelukken. Fietsen verbieden is echter contraproductief, omdat veel ouderen er baat bij hebben om te fietsen met hulpmotor en zo gezonder en mobieler blijven.

Bij dit type dilemma's wordt impliciet of expliciet een afweging van alle voor- en nadelen gemaakt. Het gaat om nuchter afwegen en je verstand gebruiken.

Deze afweging kan ook een rol spelen bij het organiseren van evenementen. De organisator wil het door laten gaan, de veiligheidsregio wijst op een aantal risico's. Soms verslapt de aandacht omdat het een routine evenement lijkt, zoals bij de monstertruck in Haaksbergen. Het gevolg van een dergelijk incident is dat in het hele land evenementen dan onder de loep worden genomen, zoals een motorcross of een car race. Overal nee op zeggen is ook niet goed.

Een voorbeeld van ingrijpen was er toen het strooizout in een strenge winter op was en er een partij zout in een buurland te koop was. De koop hoorde via een Europese aanbesteding te verlopen, dus tijdrovend en te laat om de gladheid te bestrijden. Door de partij zout direct te kopen en daarover te communiceren was de veiligheid gediend en de verantwoordelijkheid genomen.

Kortom, een bestuurder moet risico's durven nemen in geval van keuzes met grijstinten.

Soms zien bestuurders graag dat hun adviseurs bij dit soort dilemma's out of the box durven denken. In de huidige bestuurscultuur zijn ambtenaren echter minder gewend om met grotere beleidsvrijheid om te gaan. Toch is hier een cultuuromslag nodig om de ruimte die gemeenten krijgen in het nieuwe beleid, niet meteen weer zelf dicht te timmeren met procedures en regels. Eenzelfde flexibiliteit zouden we ook graag zien bij het bedrijfsleven. Laat ook bedrijven communiceren over risico's.

Modernisering Omgevingsveiligheid

Het ministerie van IenM is bezig met de beleidsvernieuwing van externe veiligheid naar omgevingsveiligheid. Dit krijgt in 2018 zijn plek in de Omgevingswet. Graag ontvangen ze reacties van bestuurders op het voorgenomen beleid.

Nu wordt externe veiligheid vaak laat in het proces betrokken, niet zelden pas rond de verlening van de bouwvergunning. Dan wordt het advies van de veiligheidsregio als hinderlijk, vertragend en kostenverhogend ervaren. Kern van de beleidsvernieuwing is dat veiligheid aan het begin van het

ontwerpproces wordt betrokken. Niet met risicoberekeningen, maar in een ruimtelijke weergave van risico's en mogelijkheden die bouwer, beleidsambtenaar, burger en bestuurder begrijpen. Het wordt daarmee duidelijk waar de burger wel of niet tegen wordt beschermd en waarom. Zeer kwetsbare groepen krijgen in het nieuwe beleid een betere bescherming, omdat ze minder zelfredzaam zijn. Verder richt het nieuwe beleid zich op nieuwe risicobronnen en bebouwing. Het Rijk wil dat veiligheidsinzichten worden toegepast, zonder dat dure saneringsprogramma's dit in de weg gaan staan. Bestuurders wijzen er op dat dit een zorgvuldige communicatie vraagt: wat zijn veilige plekken, hoe ziet de bescherming er uit en waarom alleen voor nieuwe situaties?

Een belangrijk instrument voor het omgaan met nieuwe risicovolle bedrijven ligt in de omgevingsvisie van provincies en gemeenten en in het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied. Het maken van afspraken over zo'n veiligheidsrisicogebied vergt een behoorlijke bestuurlijke inspanning. Maar het resultaat is tot dusver dat het cluster en het omliggende gebied een kwaliteitsimpuls krijgt door het integraal afwegen van belangen van ruimtelijke ordening, veiligheid, milieu en economie. Bestuurlijk ligt hier nog wel de vraag hoe de bestuurlijke rolverdeling tussen provincie en gemeenten wordt, temeer nu de provincie bevoegd gezag wordt voor de vergunningverlening van alle BRZO bedrijven.

De sheets over het veilig ontwerpen in schillen en over het veiligheidsrisicogebied spreken de bestuurders erg aan. Door met concentratiegebieden voor risicovolle bedrijven en met aandachtsgebieden voor brand, explosie en gif te werken kan al aan het begin van het ontwerpproces heel weloverwogen worden aangegeven waar concrete maatregelen nodig zijn of achterwege kunnen blijven. Zo komt er handelingsperspectief voor bedrijven en voor de bouw. Bestuurders zijn het eens met de omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en stedenbouwers om daarbij zoveel mogelijk duidelijkheid te geven over wat waar mag en onder welke voorwaarden. Als het risico echt hoog is moet je duidelijk zijn en geen keuzevrijheid laten en bijvoorbeeld een bepaalde activiteit verbieden. En als er een substantieel verhoogd risico is moet je daarover informeren en daar extra maatregelen aan koppelen. Wel hoort hier een goede risicocommunicatie bij, waarmee het veiligheidsbewustzijn wordt verhoogd. Een handreiking voor het lokale bestuur is wenselijk, waarin de resterende keuzemogelijkheden worden aangegeven; liefst een handleiding die een beroep doet op de creativiteit van de adviseurs en het bevoegd gezag.

Afrondend

De dialoog tussen bestuur en burger is de afgelopen tien jaar belangrijker geworden. Door de veelheid aan communicatiemiddelen en -uitingen is het ook complexer en sneller geworden. Het is daarom nuttig om met enige regelmaat met elkaar over de dynamiek van risicocommunicatie te spreken.

In reactie op de vuurwerkramp in Enschede ontstond er veel regelgeving. Het gevoel bij bestuurders is dat externe veiligheid langzaamaan weer een normaal onderwerp wordt: veilig ontwerpen, accepteren dat er risico's zijn.

Hoe nu verder?

IenM ziet graag dat de bestuurders hun gedachtevorming betrekken bij het advies van de VNG over de conceptbesluiten op grond van de Omgevingswet.

De bestuurders willen een volgende keer graag praten over vijf landelijke thema's, die op dit gebied leven bij omgevingsdiensten en veiligheidsregio's en waarbij het goed zou zijn dat gemeenten één boodschap hebben. Aan de hand van casuïstiek bezien hoe de verschillende partners omgaan met afwegingen en dit verder leiden vanuit de modernisering omgevingsveiligheid. Met andere woorden, hoe kijk je, welk afwegingenkader gebruik je en hoe ga je om en kom je uit de soms netelige discussie van belangentegenstellingen.