

Bestuurlijke oplegger Handreiking aanpak asbestincidenten

werkversie 1.0



VERVALLEN

Bestuurlijke oplegger Handreiking aanpak asbestincidenten

1 juli 2016

VERVALLEN

Inleiding

Nederland heeft de laatste jaren te maken gehad met een aantal asbestincidenten¹ die de landelijke pers haalden en onrust in de samenleving veroorzaakten. Naar verwachting zullen overheden ook in de komende jaren² nog vaak - onverwacht - met asbestincidenten worden geconfronteerd. Kenmerkend voor dit soort incidenten is dat zowel overheid, media en burgers asbest vaak als 'enge materie' zien. De focus van berichtgeving ligt meestal op de publieke onrust, die maar moeizaam kan worden beteugeld met geruststellende berichten dat de gezondheidsrisico's 'verwaarloosbaar klein' zijn³. Want hoe klein is klein dan precies?

Uiteindelijk rest er maar één vraag bij de aanpak van asbestincidenten: "wat moet er gedaan worden zodra wij gealarmeerd zijn?" De samenleving wil erop kunnen rekenen dat de overheid effectief optreedt, ook in het geval van niet alledaagse (asbest)incidenten. Het is aan de samenwerkende publieke diensten en overheden om zich daarop gedegen voor te bereiden. En het is aan hun bestuurders om daarvoor de verantwoordelijkheid te nemen⁴.

Doel bestuurlijke oplegger

Aangezien asbestincidenten in de regel niet alledaags zijn en veel onrust kunnen veroorzaken, benoemen wij in deze oplegger een aantal asbestincident-gerelateerde bestuurlijke valkuilen. Van wezenlijk belang is echter ook dat er - met name in de voorbereiding op asbestincidenten - aan een aantal (verderop benoemde) *cruciale randvoorwaarden* dient te worden voldaan.

Bestuurlijke valkuilen asbestincidenten

Onderscheid publieke en private adviezen

1. Publieke hulpverleningsdiensten zijn de - primaire en onafhankelijke - adviseurs van het bevoegd gezag, niet de private asbestdeskundigen. Maak altijd gebruik van eigen deskundigheid binnen de overheidsorganisatie(s) en betrek die er zo snel mogelijk bij. Aangaande volksgezondheid betreft het de Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen (GGD) en inzake veiligheid de Adviseur Gevaarlijke Stoffen (brandweer).
2. Mogelijk heeft u contracten met asbestbedrijven; deze horen noch in de acute fase van een asbestincident noch in het gemeentehuis, noch in de staven, noch bij de communicatie thuis. Laat private partijen niet in gremia aanschuiven waar zij niet thuis horen (GBT etc.), aangezien zij niet per definitie het publieke belang dienen.
3. Adviezen van private asbestpartijen dienen *altijd* via - en onder regie van de publieke hulpverleningsdiensten - te worden verwerkt in een integraal advies. Ga nooit sec af op een (mogelijk gekleurd) privaat advies.

Communicatie

4. Het is noodzakelijk de communicatie strikt via één kanaal te laten verlopen. Zoek meteen afstemming met *alle* betrokken partijen en maak eenduidige afspraken over wie, wanneer en waarover communiceert.
5. Zorg voor tijdige, herkenbare en begrijpelijke communicatie met een - voor leken - heldere, volledige en eenduidige boodschap. In relatie tot asbest betekent dit dat er

¹ Utrecht 'Kanaleneiland' juli 2012, Alkmaar januari 2014, Roermond december 2014, Wateringen januari 2015

² Proefschrift R.F. Ruers, *Macht en tegenmacht in de Nederlandse asbestregulering*, 15 maart 2012, Erasmus Universiteit Rotterdam

³ Bestuurlijke valkuilen asbestincidenten nr. 11

⁴ Bijlage A

naast informatie over het feitelijke gezondheidsrisico, ook aandacht moet zijn voor de risicobeleving bij burgers en andere betrokkenen.

6. Ga met de burgers en media in gesprek over afwegingen die de overheid moet maken en over wederzijdse verwachtingen. De informatie dient volledig te zijn: communiceer ook over wat (nog) niet bekend is. Volg *real time* (social media etc.) welke verhalen er de ronde doen, hoe er wordt gesproken over bestuurders en welke emoties een rol spelen. Zo kan de noodzakelijke voeling verkregen en gehouden worden met wat er onder de burgers leeft.
7. Zorg bij de communicatie in de media zo spoedig mogelijk voor een goede woordvoerder die vertrouwen, betrokkenheid en autoriteit (deskundigheid) uitstraalt, bijvoorbeeld een GAGS. Benadruk de deskundigheid van de brandweer, de GGD en de betrokken Omgevingsdienst of Regionale Uitvoeringsdienst. Ook het ondersteuningsteam Brandweer kan daar faciliterend bij zijn (bereikbaar via meldkamer Brabant-Noord op nummer: 073 - 61 23 123).
8. Bewonersbijeenkomsten zijn alleen zinvol in bijzondere situaties. Asbest is dan 'maar' een deel van het verhaal, maar wel één die de communicatie c.q. dialoog danig kan compliceren. Bij (eerder) verstoorde verhoudingen tussen gemeente en de bevolking, is asbest 'olie op het vuur'. Al met al behoeft een besluit tot een bewonersbijeenkomst, vóóraf een gedegen en evenwichtige afweging. Peil eerst de concrete behoefte voordat er een bewonersbijeenkomst wordt georganiseerd. En als daartoe al besloten wordt, beperk de bijeenkomst(en) dan tot kleine groepen direct getroffen(en).

Maatregelen

9. Leg duidelijk het verschil uit (bijvoorbeeld qua dragen van kleding) tussen wat er gedaan moet worden in het kader van Arbowetgeving voor werknemers (en ingehuurde mensen) van asbestverwijderingsbedrijven en wat er gedaan moet worden in het kader van gezondheidsbescherming van inwoners.
10. In situaties waar asbest is vrijgekomen in een woonwijk, dient men zeer terughoudend te zijn met verstreckende maatregelen, zoals het ontruimen van woningen en/of het tijdelijk evacueren van bewoners. De vaak forse psychosociale gevolgen van ontruiming en/of evacuatie moeten meegenomen worden in de uiteindelijke afwegingen tot besluitvorming.
11. Bij het opruimen van asbest in een gebied moet niet uitgegaan worden van asbestvrij. Er zullen altijd wel wat stukjes achterblijven, zonder dat dit gezondheidsrisico's met zich meebrengt. Te vaak is er sprake van 'flintermanagement' en een extreme zoektocht naar de laatste flinters. Asbestveilig is de norm. Asbestschoon is onmogelijk. Neem geen verstreckend besluit met als uitgangspunt 'het zekere voor het onzekere nemen'. De GGD-tabellen over de gezondheidsrisico's asbest dienen leidend te zijn: zie de GGD Richtlijn medische milieukunde, *Gezondheidsrisico's van asbest in woningen en publieke gebouwen*, RIVM 2014.
12. Het nemen van - al dan niet gemandateerde - juridische maatregelen, zoals bestuursdwang, verdient vooraf expliciet bestuurlijke aandacht. Gebleken is dat bijvoorbeeld het (te) snel toepassen van bestuursdwang kan leiden tot verstoorde verhoudingen tussen overheid en betrokken partijen, sterke vertraging van de (met name juridische) afhandeling van het incident en verschuiving van alle 'verantwoordelijkheid' naar de gemeente. Ondertussen kan degene op wie de bestuursdwang is toegepast, een passieve houding aannemen en kritiek geven (ook in de media).

Bijlage A

Bestuurders 'better safe than sorry...?'

Bestuurders handelen bij asbestincidenten regelmatig conform het 'better safe than sorry' principe (het zekere voor het onzekere nemen). Het ontbreken van juiste en eenduidige informatie, in combinatie met tijdsdruk, versterkt de gevoelde noodzaak tot het nemen van verstrekkende maatregelen. Bestuurders voelen vaak de druk van de media en gaan uit van de *foutieve* veronderstelling dat het nemen van verstrekkende maatregelen volgens het 'better safe than sorry' principe de *zorgzame rol* is die de burger van hen verwacht bij dergelijke incidenten, waarover zij politieke verantwoording moeten afleggen. In Utrecht hebben we echter gezien dat het 'zekere voor het onzekere nemen' (grootschalige evacuatie van ruim 180 huishoudens) zeer veel onzekerheid en onrust met zich meebracht en politiek gevaarlijk kan zijn¹.

Helaas leeft in delen van de gemeenschap van politici, bestuurders en ambtenaren nog steeds de mythe - met de status van waarheid - dat burgers sterk risicomijdend zouden zijn. *Burgers zijn niet risicomijdend*. Burgers accepteren in het dagelijkse leven veel risico's (zonnen, roken, verkeer, etc.) en bepalen zelf of zij dat risico nemen en op welke wijze. Uiteraard maakt het behoorlijk verschil of risico's door burgers zelf meer of minder bewust aanvaard zijn, maar de veronderstelling dat burgers per definitie sterk risicomijdend en erg afhankelijk zijn van de overheid, is onjuist. Burgers zijn tijdens incidenten of rampen juist niet hulpeloos, ook niet (sterk) afhankelijk van de hulp van buiten noch raken zij snel in paniek².

De - vaak gevoelde - bestuurlijke vrees achteraf te worden aangesproken, kan juist wel een reden zijn om *meteen openheid en transparantie als uitgangspunt* te nemen. Een bestuur dat de dialoog zoekt met burgers en aan de inwoners en andere belanghebbenden haar afwegingen, dilemma's en conclusies communiceert - ook over wat ze niet weet - heeft niets te verbergen. Het punt van verantwoording afleggen verschuift daardoor naar een eerder moment. De bestuurlijke 'afrekencultuur' heeft dan weinig tot geen vat meer op de kwestie³.

Cruciale randvoorwaarden

Zowel bij de brandweer, GGD als wel (regionale) omgevings- en/of uitvoeringsdiensten zijn er (nog) adviseurs gevaarlijke stoffen die relatief weinig ervaring met asbestincidenten hebben. Dat vergroot de kans op een (te) dominante positie van private asbestpartijen/deskundigen met alle - mogelijk negatieve - gevolgen van dien.

Aanbeveling 1. Laat door uw veiligheidsregio **preparatief** onderzoeken of er bij alle publieke diensten die u moeten adviseren, structureel voldoende ervaring (en kennis) aanwezig is over asbestincidenten.

Aanbeveling 2. Laat door uw veiligheidsregio **preparatief** zogeheten (inter)regionale expertteams - in netwerkverband - instellen op het gebied van asbestincidentbestrijding.

Aanbeveling 3. Informeer de inwoners van uw gemeente (bijv. via www.infomil.nl en uw gemeentelijke website) **preparatief** over de wijze waarop de gemeente gaat handelen in het geval van een asbestincident. Deel publiekelijk de Handreiking aanpak asbestincidenten.

¹ <http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/903754>

² Prof.Dr. Ira Helsloot, onderzoek/boekwerk: "Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen"

³ De Nationale Ombudsman: "De asbestzomer van 2012", rapportnr. 2012/198

Aanbeveling 4. Laat door uw veiligheidsregio in uw gemeente een bestuurlijke oefening organiseren, waarbij een asbestincident centraal staat.

Gebleken is dat 'bestuurlijke vertaling en sensitiviteit' van ambtelijke adviezen, cruciaal zijn voor de gewenste snelheid van handelen en de kwaliteit van adviezen op maat.

Aanbeveling 5. Zorg voor een communicatiedeskundige met *bestuurlijke sensitiviteit* dicht bij de bestuurder (bij bestuurder bij voorkeur niet sec vanuit het ROT adviseren). Dit in verband met de snelheid van handelen en de kwaliteit van het (integraal) bestuurlijk advies op maat.

Aanbeveling 6. Verlang van uw - publieke - adviseurs dat zij gedurende elke fase van het asbestincident regelmatig met u afstemmen omtrent *alle* juridisch/bestuurlijk/ financieel-economisch (potentieel) gevoelige zaken. Van belang is daarbij vooral bestuurlijk-sensitieve aandacht voor - eventuele - consequenties van te nemen stappen en maatregelen.

Het komt voor dat de asbestbranche de casus groter maakt dan strikt (gezondheidskundig gezien) noodzakelijk is.

Aanbeveling 7. Laat *altijd* (integrale) onafhankelijke adviezen van de overheidsdiensten (GAGS, AGS en publieke regionale Omgevings- of Uitvoeringsdiensten) prevaleren boven adviezen van private partijen.

Private asbestpartijen/deskundigen zijn bij asbestincidenten regelmatig eerder aanwezig en spelen dan vaak een grotere rol bij de advisering richting het bestuur dan de (G)AGS/brandweer/GGD. Bestuurders kunnen in een dergelijke situatie te maken krijgen met tegenstrijdige adviezen. De (G)AGS wil minder verstrekkende maatregelen nemen dan de private asbestpartijen/deskundige(n). Andersom zou ook kunnen, maar is minder waarschijnlijk.

Aanbeveling 8. Laat private partijen bij asbestincidenten niet in gremia aansluiten waar zij niet thuis horen (GBT, ROT, etc.), aangezien zij niet per definitie het publieke belang voorop hebben staan. Zorg zo snel mogelijk voor deskundig advies (GAGS, AGS en publieke regionale Omgevings- en/of Uitvoeringsdiensten) vanuit overheidsorganisaties.

Aanbeveling 9. Communicatie bij asbestincidenten dient zich te richten op de relevante, verschillende groepen onder de bevolking. Enerzijds de bewoners, gebruikers en andere betrokkenen (bedrijven etc.) binnen het verspreidingsgebied, anderzijds de bewoners buiten het verspreidingsgebied en de media. Besef daarbij dat de overheid anno 2016 e.v. niet langer de centrale regisseur is op het gebied van communicatie, aangezien iedereen communiceert ('mediacratie', sociale media) en incidenten interessant zijn voor de media (zeker als er ook sprake is van 'human interest'), hetgeen weer invloed kan hebben op publiek en politiek (circulaire beïnvloeding).

Aanbeveling 10. Start meteen - in het geval van een asbestincident - het proces 'Nazorg' op. Vanuit de bevolking en media zullen hierover al in de acute fase snel vragen worden gesteld. Wellicht dat ook bestaande draaiboeken voor andere incidenten van pas kunnen komen bij opstart en invulling van dit proces.

VERVALLEN

Instituut Fysieke Veiligheid
Expertisecentrum
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00