

**Communicatie naar de bevolking**

**bij incidenten met**

**gevaarlijke stoffen**

**Auteurs:** M.G. Elsman-Domburg  
M.W.M.M. Ruijten  
F. Woudenberg

**Landelijke begeleidingsgroep:**

P. Boom (ministerie van V.W.S.)  
C.J.M. v.d. Bogaard (ministerie van V.R.O.M.)  
L. de Bruijn (ministerie van V.R.O.M.)  
H. v. Gelderen (netwerk)  
D. Kolk (ministerie van V.R.O.M.)  
Th. v.d. Velden (ministerie van BiZa)  
D.H.J. v.d. Weerd (GGD regio Yssel-Vecht)  
C.W. Worrell (universiteit Utrecht)

**Regionale begeleidingsgroep:**

J. Breukers (gemeentelijke brandweer Rotterdam)  
R. Freijssen (Radio Rijnmond)  
G. de Jong (Politie Regio Rotterdam Rijnmond)  
F. Kars (Gemeentelijk Havenbedrijf)  
R. Kuijper (D.C.M.R. Milieudienst Rijnmond)  
L. Weltens (GGD Rotterdam)

**Datum tweede druk:** mei 1999

## Voorwoord

Goede communicatie naar de bevolking bij incidenten en rampen is uitermate belangrijk maar tegelijkertijd erg moeilijk. Immers incidenten gebeuren altijd onverwacht en er is steeds onvoldoende tijd om zorgvuldig een bericht op te stellen.

De rampenwet en de gemeentewet leggen de verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding bij de gemeente. Dit houdt in dat de burgemeester en wethouders ook verantwoordelijk zijn voor een snelle, betrouwbare en goede communicatie met de bevolking.

De Inspectie Milieuhygiëne staat voor de naleving van wetten en regels die opgesteld zijn om het milieu en daarmee ook de volksgezondheid te beschermen. Naast handhaving en toezicht heeft de Inspectie ook als taak de andere overheden te adviseren hoe zij het beleid kunnen uitvoeren. Bij milieucrisis toetst de Inspectie namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de operationaliteit van de betrokken instanties en overheden.

Daarom heeft de Inspectie Milieuhygiëne het initiatief genomen de communicatie naar de bevolking bij incidenten met gevaarlijke stoffen uit te werken. De GGD Rotterdam, met haar ruime ervaring op het gebied van communicatie bij milieu-incidenten, voerde de opdracht uit. Het initiatief werd verder ondersteund door het Ministerie van Binnenlandse zaken en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het eindproduct is een zestal concrete voorbeeld-berichten snel naar eigen inzicht aan de lokale situatie aan te passen.

Dit rapport zal zeker bijdragen aan een tijdige, open communicatie met de bevolking. De juiste toonzetting hierbij is essentieel om onnodige onrust te voorkomen.

Het gebruik van deze informatie en de voorbeeld-berichten beveel ik u dan ook van harte aan.

De hoofdinspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne,

Ir. P.J. Verkerk

# INHOUDSOPGAVE

	<b>Pagina</b>
<b>Voorwoord.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Algemene inleiding.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Checklist.....</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Tijdstip van het incident.....	9
2.3 De doelgroep.....	9
2.4 De boodschapper.....	10
2.5 De aanwezigheid van vluchtmogelijkheden.....	11
2.6 De verschillende vormen van communicatie.....	11
2.7 Toonzetting.....	12
2.8 Samenvatting.....	17
<b>3 Stroomschema.....</b>	<b>19</b>
3.1 Stroomschema.....	19
3.2 Toelichting op de vragen in het stroomschema.....	20
<b>4 Voorbeeldberichten.....</b>	<b>22</b>
4.1 Toelichting op de voorbeeldberichten.....	22
4.2 Voorbeeldberichten.....	23
<b>5 Literatuurstudie communicatie naar de bevolking bij incidenten met gevaarlijke stoffen.....</b>	<b>29</b>
5.1 Inleiding.....	29
5.2 Determinanten van paniek, vluchtgedrag en schuilgedrag.....	29
5.3 Communicatie bij incidenten.....	35
5.3.1 Determinanten van communicatie.....	35
5.3.2 Aspecten van goede communicatie bij incidenten.....	40
5.4 Conclusies en aanbevelingen.....	43
<b>6 Literaturopgave.....</b>	<b>46</b>
<b>Bijlage:</b>	
Case-studies: Spoorwegongeluk in Toronto.....	49
Cindu/Nevcin te Uithoorn.....	50
De Beverly Hills Supper Club Brand.....	51
Brand in verfopslag in Ephrata.....	52
Risicocommunicatie bij twee asbestbranden.....	54
CMI-Brand 28 februari 1996 te Rotterdam.....	56

# 1 ALGEMENE INLEIDING

De rampenwet en de gemeentewet leggen de belangrijkste verantwoordelijkheden voor de rampenbestrijding bij de gemeente. De verantwoordelijkheid voor de voorbereiding op rampen is neergelegd bij het college van B&W. De bestrijding van rampen gebeurt onder het opperbevel van de burgemeester, die zich daarbij kan laten bijstaan door een gemeentelijke rampenstaf.

Als een ramp zich over meerdere gemeenten uitstrekt, krijgt één van de burgemeesters van de betrokken gemeenten coördinerende bevoegdheden. De commissaris van de koningin van de provincie waarin de betrokken gemeenten liggen, moet daarop toezien en zo nodig aanwijzingen geven.

Als een ramp het regionale niveau overstijgt, wordt de bestrijding een nationale aangelegenheid, onder verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse Zaken en VROM.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding gaat samen met een verantwoordelijkheid voor de communicatie bij rampen. Formeel geldt de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de communicatie alleen op het moment dat de gemeentelijke rampenstaf is ingesteld, dat wil zeggen als er sprake is van een ramp. In de meeste regio's is de verantwoordelijkheid voor de communicatie bij minder ernstige situaties gedelegeerd aan één of meer hulpdiensten.

Zo is in de regio Rotterdam-Rijnmond elke hulpdienst verantwoordelijk voor de communicatie in situaties die ze zelf afhandelen. Als er een gecoördineerde inzet van hulpdiensten nodig is, levert de politie een woordvoerder. Pas als de gemeentelijke rampenstaf is ingesteld, gaat die verantwoordelijkheid direct naar de burgemeester, die daarbij de gemeentevoorlichter inzet.

Het formele kader voor de communicatie voorafgaand aan en tijdens rampen is het Besluit Informatie inzake Rampen (BIR) dat op 1 juli 1994 in werking is getreden.

Het BIR is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) behorende bij de artikelen 2a en 11a van de Rampenwet, zoals die na wijziging zijn vastgesteld op 16 september 1993. De artikelen 2a en 11a zijn nagenoeg identiek, met als enige belangrijke verschil dat art. 2a de verantwoordelijkheid voor communicatie voorafgaand aan een ramp legt bij B&W en art. 11a de verantwoordelijkheid hiervoor ten tijde van een (dreigende) ramp legt bij de burgemeester. Art. 2a (en dus ook een groot deel van 11a) luidt:

1. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de bevolking, Onze Commissaris in de provincie, en Onze Minister op passende wijze informatie wordt verschaft over de rampen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en de bij deze rampen te volgen gedragslijn.
2. Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat de bij de rampenbestrijding betrokken personen op passende wijze informatie wordt verschaft over de rampen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de risico's die hun inzet kan hebben voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.
3. Onze Minister draagt er zorg voor dat alle staten waarvan de bevolking en het milieu door rampen op Nederlands grondgebied kunnen worden getroffen, de informatie over de

onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, wordt verschaft, voor zover deze niet reeds op grond van andere voorschriften is verschaft.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gegeven over de inhoud van de informatie, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, en over de wijze waarop de in die leden bedoelde taken worden uitgevoerd.

Een speciale situatie doet zich voor als bij een incident milieu-verontreiniging ontstaat. In het project overheidsoptreden bij bijzondere milieu-omstandigheden (POBM) zijn hierover afspraken gemaakt. In veel gevallen kan de verantwoordelijkheid hetzelfde zijn als bij rampen en incidenten. Er zijn echter ook situaties waarin het denkbaar is dat de provincie verantwoordelijk is (voor meer informatie over het POBM-project, zie Taakgroep POBM 1993a, 1993b).

Het BIR behandelt uitgebreid de communicatie voorafgaand en tijdens een ramp, maar zegt niets over de communicatie tijdens de nazorg. De Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen (WGHR) maakt de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) verantwoordelijk voor de nazorg. Het zou dan voor de hand liggen dat ook de verantwoordelijkheid voor de communicatie tijdens de nazorg bij de GGD ligt. De GGD zal die communicatie echter altijd moeten afstemmen met de instantie die voor de communicatie tijdens de ramp verantwoordelijk was.

Dit huidige rapport gaat alleen over rampen en ongevallen (incidenten genoemd) met gevaarlijke stoffen. Het rapport is niet bedoeld voor andere soorten rampen, zoals overstromingen, aardbevingen, etc., maar delen van het rapport zijn wel van toepassing hierop. De communicatie bij incidenten met gevaarlijke stoffen vindt (direct of gedelegeerd) plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Verschillende hulpdiensten en andere gemeentelijke diensten (zoals de milieudienst) zijn echter bijna altijd betrokken bij de communicatie.

Communicatie bij dit soort incidenten is, net als de bestrijding van de incidenten zelf, een activiteit die onder tijdsdruk plaats vindt. De informatie over gevaarlijke stoffen is echter vaak complex, moeilijk te versimpelen of kort weer te geven. Het valt vaak ook niet mee om de informatie in het juiste perspectief te plaatsen.

De grote tijdsdruk en de bemoeienis van vele partijen kunnen er toe leiden dat het opstellen van berichten een worsteling wordt tussen tijd, kwaliteit, volledigheid en soms ook verschillende belangen. In het ergste geval wordt informatie te laat verstrekt, komt onjuiste informatie in een bericht terecht of vergroot de verstrekte informatie de ongerustheid onder de bevolking.

Regelmatig vormt bij incidenten informatie over gezondheidsaspecten de kern van de communicatie en is dat ook de belangrijkste bron van verschil van mening tussen de verschillende operationele diensten. Andere instanties dan de GGD hebben vanwege de verwachte onrust of negatieve beeldvorming niet zelden een grote inbreng in de tekst over gezondheid. Het bestuur heeft daarbij meestal als motieven het willen beperken van onrust onder de bevolking en het willen voorkomen van negatieve beeldvorming over gemeente, provincie of land. Deze motieven zijn volstrekt legitiem. Ze kunnen er echter toe leiden dat er informatie wordt verstrekt die niet in overeenstemming is met de ernst van de situatie en die door de bevolking als bagatelliserend wordt beschouwd. Een bekend voorbeeld hiervan (zie Woudenberg en Kuijper, 1995) is de uitspraak: "Er is (geen) gevaar voor de volksgezondheid". Deze kreet roept bij burgers vaker ongeloof en cynisme op dan dat er de bedoelde geruststellende werking van uit gaat. De uitspraak, die op grond van legitieme motieven is

gedaan, kan dan het tegenovergesteld effect hebben en leiden tot meer onrust onder de bevolking en negatieve beeldvorming over bijvoorbeeld de gemeente.

Gezien het grote belang van informatie bij incidenten is het belangrijk om snel goede informatie te kunnen verspreiden. Dat kan zijn in de vorm van een persbericht, tekst voor een gesproken mededeling, kabeltekst of als bewonersbrief. Het huidige rapport bestaat uit een aantal onderdelen om dergelijke berichten te kunnen maken.

Hoofdstuk twee bestaat uit een checklist, die bedoeld is om snel de belangrijkste punten door te lopen.

Hoofdstuk drie bestaat uit een stroomschema en een toelichting daarop. Door middel van het stroomschema kan worden bepaald welk van de zes voorbeeldberichten in een bepaalde situatie bruikbaar is.

De voorbeeldberichten en een toelichting daarop vormen hoofdstuk vier.

Het vijfde hoofdstuk bestaat uit een literatuurstudie naar de vraag of openheid over de ernst van een incident kan leiden tot (meer) paniek bij mensen die worden bedreigd of dat die openheid juist geruststellend werkt.

## **2 CHECKLIST COMMUNICATIE BIJ INCIDENTEN MET GEVAARLIJKE STOFFEN**

### **2.1 Inleiding**

Incidenten gebeuren altijd onverwacht. Er is bijna altijd te weinig tijd om zorgvuldig een persbericht, bewonersbrief, kabeltekst of tekst voor een gesproken mededeling te schrijven. De huidige checklist is bedoeld om snel de belangrijkste punten langs te kunnen lopen.

De checklist is bestemd voor incidenten met gevaarlijke stoffen, d.w.z. situaties waarbij plotseling een gevaarlijke stof vrijkomt of dreigt vrij te komen. Hij is niet bedoeld, maar wellicht ook bruikbaar, voor andere soorten incidenten.

In situaties waar meer tijd beschikbaar is en het incident kan worden voorspeld, kan hij worden gebruikt voor een eerste aanzet.

De checklist is vooral bedoeld voor de eerste uren na aanvang van een incident met gevaarlijke stoffen. Na de eerste uren is er meestal voldoende tijd om berichten voor te bereiden.

De checklist is geschreven voor overheidsvoorlichters. Zij zou ook nuttig kunnen zijn voor anderen die met voorlichting bij incidenten te maken hebben, zoals journalisten, ambtenaren rampenbestrijding en bestuurders.

Met de checklist kunnen berichten voor de bevolking gemaakt worden. Ze is niet bedoeld voor berichtgeving aan hulpverleners.

Achter deze checklist zijn 6 voorbeelden van berichten gevoegd en een stroomschema om te bepalen welke van deze 6 berichten in een bepaalde situatie bruikbaar is. Hij kan worden gebruikt in situaties die niet door de bijgevoegde berichten worden gedekt of om de 6 bestaande berichten aan te passen of aan te vullen.

Het hart van de checklist bestaat uit de punten die in een bericht zeker aan de orde moeten komen. Deze lijst is te vinden onder het kopje inhoud.

Behalve de inhoud van een bericht, zijn er ook andere zaken die van doorslaggevend belang kunnen zijn voor het effect van een bericht. Dit zijn zaken zoals het tijdstip van het incident en het bericht, de doelgroep, de boodschapper, de aanwezigheid van vluchtmogelijkheden, de verschillende vormen van berichtgeving en de toonzetting. Deze punten worden hieronder op hoofdlijnen uitgewerkt. Als laatste staat een kort overzicht van de belangrijkste punten uit deze checklist op 1 pagina bij elkaar.

Als er weinig tijd is en er moet heel snel een bericht worden gemaakt, begin dan gelijk aan de inhoud op pagina 14 en gebruik na het opstellen de samenvatting op pagina 20 om het opgestelde bericht langs te lopen.

### **2.2 Tijdstip van het incident**



Het tijdstip van een incident is van invloed op de vorm en de inhoud van de communicatie. Onder tijdstip wordt hier verstaan zowel de tijd van het jaar, de dag van de week, het moment van de dag als de specifieke omstandigheden tijdens het incident.

De specifieke omstandigheden kunnen sterk wisselen. Zo ziet de communicatie na het afgaan van de sirene er heel anders uit dan communicatie zonder dat er een waarschuwingssignaal is gegeven.

Los van de specifieke omstandigheden, bepalen de tijdstippen waar mensen zich bevinden. De twee volgende zaken zijn in verband met het tijdstip o.a. van belang:

- de aanwezigheid van kinderen op school en volwassenen op het werk;
- de aanwezigheid van mensen buiten.

Als een gezin niet bij elkaar is, is de eerste neiging van mensen die worden bedreigd om het gezin bij elkaar te krijgen. Een gezin dat bij elkaar is, is ontvankelijker voor informatie die wordt verstrekt en is ook eerder geneigd de instructies van de overheid op te volgen.

Als de sirene overdag afgaat op een reguliere school- en werkdag, zullen veel mensen als eerste hun kind van school willen halen. Deze neiging kan worden beperkt door via de media informatie te verspreiden waarin wordt aangegeven dat kinderen op een adequate manier op school worden opgevangen. Pas nadat deze informatie is verstrekt, heeft het zin om de ouders expliciet te vertellen dat de kinderen niet mogen worden opgehaald.

Er moet ook rekening worden gehouden met de neiging van mensen om de partner op het werk op te bellen. Bij een groot incident kan dat leiden tot overbelasting van het telefoonnet. Het advies 'bel niet' kan niet zomaar worden gegeven, maar moet vergezeld gaan van een aanduiding waar informatie kan worden verkregen.

Op een tropische zomervakantiedag moet er rekening worden gehouden met een grote groep mensen buitenshuis, die moeilijk te bereiken zijn en die wellicht extra risico lopen. Dit kan mogelijk de inzet vergen van geluidswagens.

### **2.3 De doelgroep**

De doelgroep bij een incident is de getroffen, bedreigde of verontruste bevolking in een bepaald gebied. De communicatie is voor een groot deel gericht op deze groep in zijn geheel. Voor een verdere uitsplitsing is er meestal te weinig tijd en de samenstelling te complex. Het is wel zinvol om na te gaan of er maatregelen moeten worden genomen of informatie moet worden verspreid voor specifieke doelgroepen, zoals:

- ouderen (in bejaardentehuizen etc.);
- zieken (in ziekenhuizen, verpleeghuizen etc.);
- mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn (asielzoekerscentra, bepaalde buurten etc.);
- schoolkinderen (zie ook 2.2: Tijdstip van het incident);
- werknemers van bedrijven;
- passagiers in het openbaar vervoer en op de auto-wegen;
- recreanten (zie ook 2.2: Tijdstip van het incident).

Als er speciale doelgroepen zijn, moet (afhankelijk van de situatie) rekening worden gehouden met die doelgroepen.

In paragraaf 2.8 bij de uitwerking van het onderdeel ' maatregelen' , staat aangegeven hoe bij een evacuatie speciaal rekening moet worden gehouden met zieken en ouderen.

Als in een gebied veel mensen wonen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, is het belangrijk om zoveel mogelijk informatie in de taal van die groep(en) te verspreiden. De boodschap uit het basisscenario is standaard beschikbaar in het Turks, Arabisch en Engels. Voor nadere berichtgeving in die talen en voor alle berichtgeving in andere talen zal zo snel mogelijk een tolk gevonden moeten worden. Het is aan te raden om in de voorbereiding afspraken te maken met tolken van de belangrijkste talen die in de omgeving worden gesproken.

De manier waarop met de twee laatstgenoemde doelgroepen, schoolkinderen en recreanten, rekening moet worden gehouden in de communicatie is al aangegeven in paragraaf 2.2: ' Tijdstip van het incident' .

## **2.4 De boodschapper**

De boodschapper bepaalt voor een groot deel het effect van de boodschap. Bij incidenten met gevaarlijke stoffen bepalen vier factoren wie de afzender van de boodschap moet zijn.

1. Ernst van het incident.
2. Omvang van het getroffen gebied.
3. Competentie (geschiktheid op basis van functie).
4. Betrouwbaarheid (geschiktheid op basis van vertrouwen).

### Ad 1 en 2) Ernst en omvang

Naarmate een incident ernstiger is en groter van omvang, moet de boodschap vanuit een hogere positie in de hiërarchie van de overheidsorganisatie worden gegeven.

### Ad 3) Competentie

Competentie heeft twee aspecten: positie en deskundigheid. Met positie wordt de positie in de hiërarchie bedoeld en met deskundigheid de specifieke verantwoordelijkheid, ervaring en opleiding.

### Ad 4) Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft verschillende aspecten. Belangrijke aspecten zijn: eerlijkheid, openheid, medeleven, bezorgdheid, toewijding en optreden bij eerdere incidenten. Persoonlijke aanduiding van de boodschapper met in ieder geval de functie en bij voorkeur ook de naam, kan bijdragen aan de betrouwbaarheid van de boodschapper.

De eerst verantwoordelijke bestuurder is verantwoordelijk voor de communicatie bij incidenten waarbij het bestuur zelf de bestrijding coördineert. Dat kunnen zijn de burgemeester (-intergemeentelijk), de commissaris van de koningin (provincie) of de minister-president (landelijk). Een toelichting op de mededelingen van de competente autoriteiten kan aansluitend worden gegeven door personen die worden geselecteerd op hun deskundigheid (zie hieronder).

Bij incidenten die onder het bestuurlijk niveau worden bestreden, zijn er meer kandidaten. Slechts één van deze partijen (meestal brandweer of politie) voert de regie. De regisseur doet er goed aan zoveel mogelijk het één-ingangs en -uitgangsprincipe te hanteren en verder in ieder geval op de hoogte te zijn van alle communicatiestromen. Verschillende personen en instanties kunnen daarnaast een rol krijgen in de communicatie, waarbij de factoren competentie en betrouwbaarheid kunnen worden aangewend als selectie criterium.

Denkbare personen als regisseur of als toelichter zijn o.a.:

- de politiewoordvoerder;
- de commandant van de brandweer;
- de woordvoerder van de brandweer;
- de directeur van de milieudienst;
- de directeur van de GGD;
- de medisch milieukundige;
- de directeur van het betrokken (transport)bedrijf.

Inzet van meerdere personen is mogelijk, maar altijd onder de regie van één partij.

## **2.5 De aanwezigheid van vluchtmogelijkheden**

De aanwezigheid van vluchtmogelijkheden (zoals uitvalswegen) is van invloed op de beleving van het incident van de bedreigde groep inwoners en mogelijk op het verloop van de bestrijding van het incident.

Het is uiterst onwaarschijnlijk dat (massaal) vluchtgedrag ooit zal voorkomen. Het zal alleen gebeuren als mensen ernstige schadelijke gevolgen van de aanwezige giftige stoffen bij zichzelf of de mensen om hen heen ervaren. Bij incidenten waarbij radio-actieve stoffen betrokken zijn, zal vluchtgedrag eerder voorkomen dan bij incidenten met chemische stoffen.

Als (massaal) vluchtgedrag toch optreedt, zal communicatie via de media hierop weinig invloed meer hebben, zelfs niet als de mogelijke nadelige gevolgen van vluchten (vastzitten in het verkeer in de wolk met giftige stoffen) duidelijk worden aangegeven.

De neiging om te vluchten zal eerder ontstaan in een gebied waar juist weinig vluchtmogelijkheden zijn. Omdat er weinig vluchtmogelijkheden zijn, is de kans dan ook groter dat er verkeerschaos en -congestie ontstaan, waardoor ook de aan- en afvoermogelijkheden van de hulpverleningsdiensten worden gehinderd.

## **2.6 De verschillende vormen van communicatie**

De keuze voor de vorm van communicatie is voor een groot deel afhankelijk van de ernst van het incident en de omvang van het getroffen gebied

Bij ernstige incidenten en incidenten die een groot gebied treffen, is de eerste communicatie de alarmering via de sirene of de geluidswagens van de politie. In de toekomst is het wellicht ook mogelijk om bepaalde groepen met de telefoon te alarmeren en doven met een lichtsignaal dat op de telefoon is aangesloten.

Het is aan te raden om zo snel mogelijk na aanvang van een incident de sirene te laten afgaan en een eerste geschreven bericht via de media of naar de media te verspreiden.

Snelheid in de berichtgeving is minstens zo belangrijk als juistheid en zeker belangrijker dan volledigheid. In alle vormen van communicatie kan de onzekerheid over de feitelijke situatie heel goed worden weergegeven, zeker zolang daarbij het zekere voor het onzekere wordt genomen. Het is niet goed om onzekerheid en twijfels over de bestrijdingsmaatregelen te ventileren.

Als de toeloop van journalisten groot is, kan het nodig zijn om in het begin zoveel mogelijk journalisten tegelijk te woord te staan, bijvoorbeeld in briefings en alleen journalisten van belangrijke regionale en landelijke media individueel te woord te staan.

Het is bij alle incidenten (groot of klein) vanaf het begin belangrijk om berichten over zoveel mogelijk kanalen tegelijk te verspreiden. Mensen zijn op zoek naar bevestiging van ingrijpende berichten. Die bevestiging is nodig om het aanvankelijke ongeloof weg te nemen en om mensen in staat te stellen te kunnen bepalen hoe ze moeten reageren op de bedreiging.

Herhaling van hetzelfde bericht via verschillende kanalen geeft die bevestiging. Het beste is als er tegelijkertijd op elkaar afgestemde en zoveel mogelijk gelijkende teksten worden verspreid via een:

- gesproken mededeling op regionale rampenzenders (bij voorkeur radio en TV tegelijk);
- geschreven bericht voor lokale teletekst;
- persbericht voor het ANP.

Het is ook van belang om anderen die informatie verstrekken (via een ingesteld publieksnummer, de meldkamers etc.) van deze teksten te voorzien. Een snelle en actieve verspreiding is belangrijk om de berichten snel op verschillende plaatsen te krijgen. Bij minder ernstige incidenten en incidenten die in een kleiner gebied spelen, kan de communicatie met de bevolking directer verlopen, bijvoorbeeld door een bewonersbrief. Een bewonersbrief kan worden voorzien van een telefoonnummer voor nadere hulp en informatie. De personen die dit telefoonnummer bemensen, moeten beschikken over alle relevante informatie voordat bewoners kunnen gaan bellen. In het algemeen geldt dat de belangrijkste interne communicatie moet plaatsvinden voorafgaand aan de externe communicatie.

In gesproken berichten is het belangrijk de mededeling van de boodschapper duidelijk te onderscheiden van de rest van de uitzendingen ("hier volgt een officiële mededeling van de burgemeester").

## **2.7 Toonzetting**

In een bericht over een incident moet de ernst van situatie goed naar voren komen. Dat kan door in de toonzetting zorg en bezorgdheid uit te stralen. Het is niet goed om wanhoop uit te stralen.

Een geruststellende toon is absoluut niet nodig om paniek te voorkomen. Paniek is een zeldzaam verschijnsel dat alleen optreedt als mensen zelf of in hun directe omgeving ernstige gezondheidsgevolgen ondervinden en als vluchtwegen niet aanwezig zijn of zijn geblokkeerd. Een geruststellende toon kan op veel mensen overkomen als bagatelliserend en kan de

suggestie wekken dat de overheid de situatie niet serieus neemt of informatie achterhoudt. Dit kan er vervolgens weer toe leiden dat mensen ongeruster worden; het tegenovergestelde van wat de bedoeling was. Het is dan ook meestal beter om te veel dan te weinig bezorgdheid uit te stralen. De uitspraak 'er is geen (direct/acute) gevaar voor de volksgezondheid' mag nooit worden gebruikt.

Er zullen altijd mensen zijn die zich irriteren over de in hun ogen overdreven bezorgdheid van de overheid. Deze irritatie is echter beperkt en duurt maar kort. De groep die zich irriteert aan vermeende onverschilligheid beleeft dat vaak intens en zal dat zich lang heugen.

## 2.8 Inhoud

Een bericht over een incident met een gevaarlijke stof moet altijd 6 ingrediënten bevatten.

- 1 - **Wat is waar, wanneer** en door welke **oorzaak** gebeurd?
- 2 - Wat is de **omvang** van het getroffen gebied?
- 3 - Wat zijn de (mogelijke) **gevolgen** voor de gezondheid?
- 4 - Welke **maatregelen** zijn/worden genomen door de **overheid**?
- 5 - Welke **maatregelen** kan de aanwezige **bevolking** treffen?
- 6 - Op welk tijdstip volgt **nadere informatie**?

Met deze ingrediënten kan een kort, maar informatief en feitelijk dekkend bericht worden gemaakt. Het is niet altijd noodzakelijk om alle 6 ingrediënten in een vaste volgorde in te vullen. Soms kan informatie van verschillende ingrediënten bij elkaar worden gezet of kunnen sommige ingrediënten heel kort worden weergegeven of zelfs worden overgeslagen.

Net als bij elk ander bericht, moet een bericht over een incident één of enkele kernboodschappen bevatten. Twee kernboodschappen komen in bijna alle berichten over incidenten naar voren: de aanduiding van het incident zelf uit ingrediënt 1 en de belangrijkste gezondheidsgevolgen uit ingrediënt 3.

De uitspraak 'er is geen gevaar voor de volksgezondheid' is als aanduiding voor de gezondheidsgevolgen uit den boze en mag nooit gebruikt worden. Het verstrekken van specifieke en gedetailleerde informatie is beter, omdat het duidelijk maakt dat de overheid het incident serieus neemt en geen informatie achterhoudt. Op deze manier wordt ongerustheid juist voorkomen. Het verstrekken van specifieke informatie leidt ook tot het beter opvolgen van de overheidsinstructies.

Het is verstandig om bij het begin van een incident heel snel met een aantal betrokkenen de kernboodschap(en) te bepalen en vervolgens het bericht te schrijven door de 6 boven genoemde ingrediënten in te vullen. Elk ingrediënt heeft een aantal aandachtspunten.

### Ad 1) Plaats, tijdstip en oorzaak van wat er is gebeurd

Deze informatie kan kort en zakelijk worden gegeven, maar moet wel volledig zijn.

Onder de plaats valt naast de lokatie ook de naam van het bedrijf.

Het tijdstip bestaat uit een datum en een exacte tijd.

Onder het kopje oorzaak valt ook de gebeurtenis (bijvoorbeeld een brand of een explosie) die tot het incident leidde en de wijze waarop gevaarlijke stoffen bij het incident betrokken raakten.

Het is aan te raden om de naam van betrokken stoffen te noemen. Voor een beter begrip kan een korte toelichting over de stof worden toegevoegd. De geuomschrijving van een stof kan bijdragen aan het herkennen en beter begrijpen van een stof.

Bij dit kopje hoort ook de informatie thuis over de eventuele doden en gewonden op de plaats van het incident. Dat zijn dus de gezondheidsgevolgen voor mensen die niet tot de bevolking behoren, zoals werknemers, hulpverleners e.a.

#### Ad 2) De **omvang** van het getroffen gebied

Het is niet altijd eenvoudig te bepalen wat onder ' getroffen' dient te worden verstaan. Is dat het gebied waarin doden zijn gevallen of het gebied waarin stankoverlast optreedt.

Bij incidenten met gevaarlijke stoffen is de omvang van het gebied gelijk aan het gebied waar mensen in contact zijn gekomen of kunnen komen met een gevaarlijke stof.

Als het getroffen gebied zo klein is dat niemand in de bevolking met een gevaarlijke stof in contact komt, is dat ook belangrijk om aan te geven.

Het meest voor de hand liggend is om uit te gaan van het grootste gebied, dus het gebied met de minst ernstige gevolgen (meestal stank). Het is aan te raden om een gebied dat door een gifwolk of gifdamp wordt getroffen niet al te eng te begrenzen. Het is absoluut onverstandig om in een bericht aan te geven waar een wolk of damp niet terecht komt. Het bericht moet aangeven waar de wolk of de damp naar toe gaat.

Vervolgens kan, indien van toepassing, worden aangegeven in welke deelgebieden de situatie ernstiger is. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om een gebied te onderscheiden waar het stinkt en een gebied waar het vanwege de mogelijke gezondheidsgevolgen nodig is om het basisscenario op te volgen.

Het kan voorkomen dat de omvang van het getroffen gebied zeer beperkt is, maar dat het incident binnen dat beperkte gebied zo ernstig is dat er toch informatie verstrekt moet worden. Ook in dat geval is het van belang de (beperkte) omvang van het getroffen gebied aan te geven.

De bepaling van de grootte van de deelgebieden kan op grond van meldingen die bewoners doen bij bijvoorbeeld de meldkamer van de milieudienst of de informatie die het personeel van hulpverleningsorganisaties doorgeven aan hun actiecentra.

Een andere mogelijkheid is door af te gaan op berekende of gemeten overschrijdingen van interventiewaarden. Deze informatie is beschikbaar in het regionaal operationeel team.

#### Ad 3) De (mogelijke) **gevolgen** voor de gezondheid

Het is niet alleen belangrijk of er contact met gevaarlijke stoffen is in een getroffen gebied, maar ook wat de mate van contact is. Naarmate je meer van een bepaalde gevaarlijke stof binnen krijgt, zijn de mogelijke gezondheidseffecten ernstiger. Gevaarlijke stoffen kunnen tal van gezondheidseffecten hebben. Veel voorkomende effecten zijn op korte termijn:

- stank;
- irritatie van ogen en luchtwegen;
- misselijkheid en braken;
- hoofdpijn;

- duizeligheid.

Op lange termijn:

- (kans op) kanker;
- (kans op) aangeboren afwijkingen (zwangere vrouwen).

Het noemen van kankerverwekkende eigenschappen van een stof leidt tot meer ongerustheid, maar het eerlijk 'toegeven' daarvan leidt tot meer vertrouwen in de overheid en minder ongerustheid. Als een ander dan de overheid zelf meldt dat een stof kankerverwekkend is, zal dat tot veel grotere onrust en wantrouwen in de overheid leiden.

Het toevoegen van een nuance ("bij uren-/dagen-/weken-/maanden-/jarenlang contact is er een verhoogde kans op het krijgen van kanker") heeft voor- en nadelen. De voordelen lijken groter dan de nadelen.

Naast de gezondheidseffecten kunnen berichten de klachtenaantallen, de aard van de klachten en de plaats waar de klachten vandaan komen aangeven.

Specifieke informatie over dit deel van het bericht is te verkrijgen bij de meldkamer(s), de regionale officier gevaarlijke stoffen (ROGS) of bij de GGD.

Het is belangrijk om in de gaten te houden dat de mate van contact per deelgebied kan verschillen. Bij mensen in een gebied dicht bij de bron kunnen meestal ernstiger effecten optreden dan bij mensen verder af. Het is belangrijk om dit onderscheid duidelijk te maken.

De gezondheidsgevolgen op de plaats van het incident horen onder het eerste kopje thuis. Het is wel goed om de relatie met de gezondheidsgevolgen onder de bevolking in de gaten te houden. Het is bijvoorbeeld belangrijk om een onderscheid te maken tussen slachtoffers als gevolg van contact met gevaarlijke stoffen en slachtoffers van een explosie of andere oorzaken. Bij slachtoffers als gevolg van contact met gevaarlijke stoffen, is het nodig om aan te geven in welk gebied die slachtoffers zijn gevallen.

#### Ad 4) De maatregelen die zijn/worden genomen door de overheid

In een bericht is het goed om aan te geven dat de hulpverleningsdiensten bezig zijn met de bestrijding. Bij meerdere berichten kan de voortgang daarin worden aangegeven.

Maatregelen die worden genomen door de hulpverleningsdiensten:

- informeren;
- alarmeren (waarschuwen om te schuilen);
- evacueren;
- hulp verlenen aan en transport van (zwaar)gewonden;
- blussen;
- opvang van geëvacueerde personen.

De bovengenoemde maatregelen gelden uiteraard nooit allemaal gelijk. Ze zijn afhankelijk van de ernst van het incident, het tijdstip na aanvang en andere aspecten van de situatie.

Als het basisscenario van kracht is, zal het bericht op een reguliere schooldag (zie paragraaf 2.2 tijdstip) moeten aangeven hoe de kinderen op school worden opgevangen. Hetzelfde geldt voor verpleeg- en verzorgingstehuizen.

Een evacuatie kan spontaan en georganiseerd gebeuren. Bij een spontane evacuatie dient in ieder geval aangegeven te worden, hoe bepaalde risicogroepen (met name mensen zonder eigen vervoer, zieken, gehandicapten, ouderen) kunnen worden geëvacueerd. De eerste stap hierin is

het oproepen van mensen om hun auto's, zieke, gehandicapte of oudere mensen mee te nemen. De tweede stap is de oproep om een wit laken uit het raam te hangen als mensen vervoer nodig hebben. De derde stap is een speciaal telefoonnummer voor mensen die geen burenhulp hebben en niet in staat zijn een wit laken uit het raam te hangen.

Het bericht moet aangeven wanneer een gifwolk of gifdamp weer verdwenen zal zijn. Een bepaald tijdstip kan alleen genoemd worden als hierover grote zekerheid bestaat. Hierbij kan de weersverwachting worden betrokken. Het is goed te vermelden dat de milieudienst dit door meting zal controleren. Zodra de gifwolk of gifdamp is verdwenen moet dit via berichtgeving worden bekendgemaakt.

Een bijzondere situatie ontstaat als een stof in de omgeving terecht komt en daar blijft als de bronbestrijding al voorbij is; de zogenoemde contaminatie.

Contaminatie kan optreden in de openbare ruimte, op auto's, in of op particuliere woningen, in tuinen en andere plaatsen. Contaminatie is een vervelend probleem dat direct vermeld dient te worden. Zolang niet bekend is om welke stoffen het gaat, moet van de meest gevaarlijke mogelijkheid worden uitgegaan. Totdat preciezer bekend is waar het om gaat, moet het advies worden gegeven om contact te voorkomen.

#### Ad 5) De maatregelen die de bevolking kan treffen

Er zijn verschillende maatregelen die de overheid, afhankelijk van de situatie, kan adviseren aan de aanwezige bevolking. Voorbeelden zijn:

- schuilen (met ramen en deuren dicht, luisterend naar de regionale rampenzender);
- ventilatiekanalen met kranten of plastic dichtstoppen of afplakken;
- een natte doek voor de mond houden;
- bepaalde plaatsen (bv. speelterreinen voor kinderen) mijden;
- groenten uit de eigen tuin niet consumeren;
- met gezondheidsproblemen naar de huisarts gaan;
- de voorgeschreven (luchtweg)medicijnen nemen;
- zelf de eventuele neerslag niet op ruimen.

Paniek onder de bevolking zal zelden voorkomen, vluchtgedrag iets vaker en ongerustheid vaak. Twee belangrijke factoren die bepalen of paniek, vluchtgedrag en ongerustheid voorkomen, zijn de persoonlijke gevolgen van het incident en de vluchtmogelijkheden. Als mensen aan den lijve (forse) gezondheidsschade ondervinden en daaraan niet snel kunnen ontsnappen, is het denkbaar dat intense ongerustheid, vluchtgedrag en paniek ontstaan. Berichtgeving heeft hierop nauwelijks invloed.

#### Ad 6) Het verstrekken van nadere informatie

Een incident is voor veel mensen een bedreigende en onzekere situatie. De onzekerheid kan voor een deel worden weggenomen door aan te geven wanneer nadere informatie volgt. Bij voorkeur is dat een nauwkeurig aangeduid tijdstip. Het kan ook een aanduiding zijn van een verandering in een situatie. Bij voorkeur is het een combinatie van beide, bijvoorbeeld: "over twee uur volgt weer een officiële mededeling. Als de situatie eerder onder controle is, of als er nadere ontwikkelingen zijn, zal ook tussentijds een officiële mededeling worden gedaan".



Het is aan te raden om in elk bericht een publieksnummer te noemen waar mensen nadere informatie kunnen krijgen. Mensen kunnen het tijdstip en de inhoud van de nadere informatie dan zelf bepalen. Het is wel belangrijk dat het publieksnummer over voldoende capaciteit beschikt om bellers snel te woord te staan.

Als een publieksnummer wordt opengesteld, moet het nummer snel en herhaaldelijk bekend worden gemaakt. Het bekend maken van het publieksnummer hoeft niet beperkt te blijven tot de officiële overheidsberichten. De lokale rampenzender kan ook worden verzocht het nummer in de eigen uitzendingen (nieuwsbulletins, redactionele verslagen) te herhalen. Het is daarbij van belang om goed aan te geven met welk type vragen mensen bij het publieksnummer terecht kunnen en voor welk type vragen niet.

Het noemen van een telefoonnummer kan lastiger zijn dan het lijkt. Mensen verlangen namelijk snel informatie. Het is daarom aan te raden om een vast telefoonnummer voor publieksvragen te gebruiken en de organisatie zo in te richten dat dit nummer binnen enkele minuten kan worden opengesteld.

Bij brieven en in persberichten is het van belang om de afzender aan te geven.

## 2.9 Samenvatting

Aandachtslijst bij communicatie over incidenten met gevaarlijke stoffen:

- Het **tijdstip** van het incident is o.a. van belang gelet op de:
    - . neiging om kinderen van school te halen en partners op het werk te bellen;
    - . kwetsbaarheid en slechte bereikbaarheid van mensen buiten.
  - De **doelgroep** is:
    - . de gehele bevolking in het getroffen gebied;
    - . groepen in het gebied waarvoor specifieke informatie of maatregelen gelden.
  - De **boodschapper** is:
    - . de eerst verantwoordelijke bestuurder (bij incidenten op bestuurlijk niveau);
    - . de regisserende hulpverlenende instantie (bij incidenten onder bestuurlijk niveau).
  - Bovengenoemden kunnen anderen inzetten op grond van:
    - . competentie (geschiktheid op basis van verantwoordelijkheid en deskundigheid);
    - . betrouwbaarheid (geschiktheid op basis van eerlijkheid, ervaring, etc.).
  - (Massaal) **vluchtgedrag** en **paniek** komen bijna nooit voor, maar:
    - . komen iets eerder voor als de vluchtmogelijkheden beperkt zijn;
    - . als het toch voorkomt, heeft communicatie geen invloed meer.
  - Geschikte **vormen van communicatie** zijn:
    - . alarmering door de sirene of geluidswagens;
    - . een gesproken bericht via de rampenzender;
    - . een geschreven bericht naar de media;
    - . briefings voor journalisten (individuele contacten alleen voor belangrijkste media);
    - . openstellen van een publieksnummer.
- Het gebruik van de vormen hangt af van de ernst van het incident, maar altijd geldt:
- . snelheid is minstens zo belangrijk als juistheid en belangrijker dan volledigheid;
  - . verspreid berichten over zoveel mogelijk kanalen;
  - . doe de interne communicatie voor de externe communicatie.
- De vele **onzekerheden** bij incidenten keren terug in de communicatie, waarbij geldt:
    - . onzekerheden in de feitelijke situatie zijn goed weer te geven;
    - . speculeren over bestrijdingsmaatregelen is nooit goed.

- Voor de **toonzetting** geldt:
  - . laat de ernst naar voren komen door zorg en bezorgdheid uit te stralen;
  - . een geruststellende toon neemt geen paniek weg, maar leidt tot meer ongerustheid;
  - . de uitspraak ' er is geen gevaar voor de volksgezondheid' is uit den boze.
- De **inhoud** van berichten bestaat uit 1 tot 7 van de volgende ingrediënten.
  1. *Wat is waar, wanneer* en door welke *oorzaak* gebeurd?
  2. Wat is de *omvang* van het getroffen gebied?
  3. Wat zijn de *gevolgen* voor de gezondheid?
  4. Welke *maatregelen* zijn/worden genomen door de *overheid*?
  5. Welke *maatregelen* kan de *bevolking* treffen?
  6. Op welk tijdstip volgt *nadere informatie*?

### **3 STROOMSCHEMA**

HIER KOMT HET STROOMSCHEMA

### 3.2 Toelichting op de vragen in het stroomschema

In de toelichting hieronder wordt per vraag uit het stroomschema een nadere uitleg gegeven en staat aangegeven waar het antwoord op de vragen kan worden gevonden.

*Vraag: Is de sirene gegaan?*

Deze vraag kan ook met ja worden beantwoord als de sirene spoedig zal afgaan. Bij het Regionaal Operationeel Team (RegOT) is bekend op welke plaatsen de sirene is afgegaan of spoedig zal afgaan.

*Vraag: Wordt de gezondheid van de bevolking bedreigd?*

Het antwoord op deze vraag is bekend bij het RegOT na consultatie van GGD of RIVM.

*Vragen over het tijdstip waarop gevolgen voor de gezondheid optreden*

Schadelijke gevolgen van stoffen kunnen optreden direct tot jaren nadat mensen ermee in contact zijn gekomen. In de berichten worden 3 termijnen onderscheiden (indicatief).

- Direct tot 30 minuten na contact (voorbeeldbericht 4). Het betreft meestal prikkeling van ogen, neus of luchtwegen of misselijkheid en braken.
- Tussen 30 minuten en 48 uur na contact (voorbeeldbericht 3). Het betreft meestal longoedeem, schade aan de lever of de nieren of afwijkingen in het bloed.
- Vanaf 48 uur na contact (voorbeeldbericht 2). Vanaf 48 uur tot jaren na contact treden de gevolgen van de kankerverwekkende eigenschappen van stoffen op. Het kan ook gaan om schade aan lever en nieren of om schadelijke gevolgen voor ongeboren kinderen.

Voorbeeldbericht 1 gaat over een incident met zowel directe gevolgen als gevolgen na 48 uur. Bij andere combinaties van tijdstippen waarop de gevolgen optreden, kunnen tekstdelen uit de berichten 2, 3 en 4 worden gebruikt.

Het RegOT weet, na consultatie van GGD of RIVM, op welke termijnen gevolgen voor de gezondheid optreden.

*Vraag: Veroorzaakt de stank of de rook overlast voor bewoners?*

Meer dan 30 klachten over een incident uit een stedelijk gebied is een indicatie voor overlast. In dunner bevolkte gebieden is dat al bij minder klachten.

Het antwoord op deze vraag is bekend bij het RegOT of de meldkamers van de milieudienst en hulpverleningsdiensten.

*Vraag: Hebben de bewoners iets gemerkt?*

Mensen kunnen ook iets merken van een incident als er geen stank of rook is, bijvoorbeeld door het horen van een explosie of sirenes van brandweer, ambulance en politie, het zien van een grote rookwolk of het horen van berichten op de radio.

Het antwoord op deze vraag is bekend bij het RegOT of de meldkamers van de milieudienst en hulpverleningsdiensten.

*Vraag: Toch bericht versturen?*

Uit oogpunt van openheid kan het zinvol zijn om een bericht te verspreiden, ondanks het ontbreken van een directe aanleiding volgens de voorgaande vragen. Volledige openheid beperkt het risico op verwijten achteraf over (bijvoorbeeld) opzettelijke verzwijging.

Het antwoord op deze vraag moet door het RegOT en de voorlichters in samenspraak worden ingeschat.



## 4 VOORBEELDBERICHTEN

### 4.1 Toelichting op de voorbeeldberichten

De zes berichten die hierachter zijn gevoegd, zijn als voorbeeld bestemd bij incidenten waarbij gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen of dreigen vrij te komen.

Met behulp van het stroomschema uit hoofdstuk 3 wordt bepaald welk bericht gebruikt moet worden. De berichten zijn gemaakt aan de hand van de bijbehorende checklist in hoofdstuk 2. In de kantlijnen van de voorbeeldberichten staan verwijzingen naar de zes ingrediënten die in paragraaf 2.8 van de checklist zijn beschreven.

Het is niet de bedoeling om tijdens een incident de berichten in zijn geheel exact over te nemen. Gebruikers van de voorbeeldberichten moeten goed letten op specifieke omstandigheden of informatie die afwijkt van de voorbeeldberichten. Met de checklist kunnen de berichten voor de specifieke situatie en lokatie worden aangepast of aangevuld.

Delen van de voorbeeldberichten en bepaalde formuleringen kunnen wel exact worden overgenomen.

In de voorbeeldberichten is een ideale situatie als uitgangspunt genomen. De sirenes zijn op tijd afgegaan en de communicatie is goed voorbereid. Het telefoonnummer voor nadere informatie bijvoorbeeld is reeds operationeel. In de checklist wordt gewezen op het belang van een goede voorbereiding.

Niet alle zaken zijn echter even goed in de hand te houden of voor te bereiden. Zo spelen alle incidenten uit de voorbeeldberichten zich af binnen kantoorruimten. Op andere tijdstippen zijn de omstandigheden anders. Het zal op andere tijdstippen niet alleen moeilijker zijn om de communicatie goed te laten verlopen, ook de inhoud van de berichten zal voor een deel anders moeten zijn. Hieronder staan voor een aantal belangrijke situaties buiten kantoorruimten teksten die in een bericht kunnen worden opgenomen.

#### *Kinderen op school*

Een incident gebeurt op een schooldag en loopt door na schooltijd.

Na de adviezen voor de omwonenden (ga naar binnen, sluit ramen en deuren en luister naar Radio Rijnmond) kan de tekst volgen:

*"De schoolkinderen in de wijk Hoogvliet worden binnen hun school opgevangen. Op school zijn de kinderen veilig. Er wordt goed voor ze gezorgd. Ouders hoeven hun kind niet op te halen. Zodra de kinderen kunnen worden opgehaald, zal dat via Radio Rijnmond bekend worden gemaakt."*

#### *Ochtendspits*

Een incident gebeurt heel vroeg op een werk-/schooldag en loopt door tot in de ochtend.

Na de adviezen voor de omwonenden (ga naar binnen, sluit ramen en deuren en luister naar Radio Rijnmond) kan de tekst volgen:

*"De wijk Hoogvliet is afgezet. Mensen die in Hoogvliet werken en kinderen die in Hoogvliet naar school gaan, moeten thuis blijven."*

## 4.2 Voorbeeldberichten

### Bericht 1: Gevolgen voor de gezondheid op meerdere tijdstippen

	<b>Explosie bij Farao, oliespetters in Rotterdam Hoogvliet</b>
<i>waar, wanneer oorzaak, wat</i>	Bij de raffinaderij van Farao in Pernis is vanochtend om 09.00 uur door nog onbekende oorzaak een opslagtank met stookolie geëxplodeerd. Hierdoor is 4 miljoen liter olie vrijgekomen. Bij de explosie vielen geen slachtoffers.
<i>omvang</i>	De grootste hoeveelheid olie is terecht gekomen op het terrein van Farao zelf. Oliespetters zijn ook terecht gekomen in Hoogvliet. Ze zijn te zien op auto's, tuinmeubilair, ramen enzovoorts.
<i>gevolgen</i>	De oliespetters zijn nogal stroperig en kunnen aan de huid blijven plakken. Op de huid kunnen de spetters irritatie veroorzaken. Als de oliespetters in de ogen worden gewreven, kan dit rode geïrriteerde ogen tot gevolg hebben.
<i>omvang</i>	Bij de explosie is ook een oliedamp vrijgekomen. Die trekt over Hoogvliet en sterk verdund verder richting Spijkenisse-Oost. In Spijkenisse zijn geen spetters terecht gekomen.
<i>gevolgen</i>	Mensen met aandoeningen aan de luchtwegen kunnen het benauwd krijgen door inademing van de oliedamp.
<i>maatregelen overheid</i>	De oliedamp en de oliespetters bevatten verschillende chemische stoffen. Daarbij zitten ook stoffen die bij jarenlang intensief contact kanker kunnen veroorzaken.
<i>maatregelen omwonenden</i>	Vanwege de mogelijke gevolgen voor de gezondheid heeft de burgemeester om 09.20 uur de sirene laten afgaan in Hoogvliet. Dit betekent dat de mensen in Hoogvliet het volgende dringend wordt geadviseerd: <ul style="list-style-type: none"><li>• blij of ga naar binnen, sluit ramen en deuren;</li><li>• luister naar Radio Rijnmond voor nadere berichten.</li></ul>
<i>omvang maatregelen overheid</i>	De oliedamp zal naar verwachting rond 12.00 uur zijn verwaaid en opgelost. De milieudienst zal dat door metingen controleren. Direct daarna zal de gemeente Rotterdam beginnen met het schoonmaken van de wijk.
<i>maatregelen omwonenden</i>	Zolang het opruimen nog niet is afgerond, adviseert de GGD het volgende: <ul style="list-style-type: none"><li>• vermijd huidcontact met de oliespetters (let ook op uw kinderen);</li><li>• was spetters die toch op uw huid zijn gekomen af met water en zeep;</li><li>• eet geen zelf geteelde groenten waarop spetters zichtbaar zijn.</li></ul>
<i>nadere informatie</i>	Zodra de oliedamp is verdwenen en de mensen in Hoogvliet weer naar buiten kunnen, zal dat op Radio Rijnmond bekend worden gemaakt.
	Mensen met vragen over de situatie kunnen het volgende telefoonnummer bellen: 010 - 411 86 00.
	I.W. Opstelten Burgemeester van Rotterdam

## Bericht 2: Gevolgen voor de gezondheid na 48 uur

	<b>Ongeval op A20, gifwolk in Overschie</b>
<i>waar, wanneer wat, oorzaak</i>	Op de rijksweg A20 is vanochtend om 09.00 uur ter hoogte van het Kleinpolderplein een vrachtwagen in botsing gekomen met een personenauto. De vrachtwagen was geladen met het giftige butadieen. Een grote hoeveelheid daarvan kwam bij het ongeval vrij. Butadieen is een naar rubber stinkend gas, niet te verwarren met het bekende butagas.
<i>omvang</i>	Een wolk butadieen verspreidt zich van het Kleinpolderplein over de naastgelegen wijk Overschie. De wolk trekt weg richting Delft. In Delft zelf kan slechts een zeer kleine hoeveelheid butadieen terecht komen.
<i>gevolgen</i>	Verschillende mensen in Overschie belden het klacht nummer van de milieudienst met de melding dat ze een rubberachtige lucht roken.  Het inademen van zeer grote hoeveelheden butadieen kan schadelijk zijn voor ongeboren kinderen. Bij jarenlang intensief contact kan de stof kanker veroorzaken.
<i>maatregelen overheid</i>	Vanwege de mogelijke gevolgen voor de gezondheid heeft de burgemeester om 09.20 uur de sirene laten afgaan in Overschie. Dit betekent dat de mensen in Overschie het volgende dringend wordt geadviseerd:
<i>maatregelen omwonenden</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• blijf of ga naar binnen, met ramen en deuren gesloten;</li><li>• luister naar Radio Rijnmond voor nadere berichten.</li></ul> Dit advies geldt voor alle mensen in Overschie, maar is vooral voor zwangere vrouwen van groot belang.
<i>maatregelen overheid omvang maatregelen overheid</i>	De brandweer is op dit moment bezig het lek te dichten waaruit de butadieen ontsnapt. Naar verwachting zal dat tot 12.00 uur duren. De butadieenwolk in Overschie zal daarna verwaaien. De milieudienst zal dat door metingen controleren.
<i>nadere informatie</i>	De A20 is aan beide zijden afgezet. Dit veroorzaakt grote drukte op andere wegen. Automobilisten in de file worden door de politie omgeleid.  Radio Rijnmond zal om het half uur informatie geven over de voortgang van de opruimwerkzaamheden. Zodra de butadieen is opgeruimd en is verdwenen, worden de mensen in Overschie via Radio Rijnmond ingelicht dat zij naar buiten kunnen.  Mensen met vragen over de situatie kunnen het volgende telefoonnummer bellen: 010 - 411 86 00.
	I.W. Opstelten Burgemeester van Rotterdam



### Bericht 3: Gevolgen voor de gezondheid tussen 30 minuten en 48 uur

	<b>Trein met giftige stof ontspoord in Rotterdam-Zuid</b>
<i>wanneer, waar wat, oorzaak</i>	<p>Vanochtend om 09.00 uur is in de buurt van station Rotterdam Lombardijen een goederentrein ontspoord.</p> <p>De goederentrein bevatte een lading van het zeer giftige gas arsine. Arsine is een onzichtbaar gas dat nauwelijks te ruiken is.</p> <p>Bij het ongeval is een deel van de giftige lading ontsnapt.</p>
<i>omvang gevolgen</i>	<p>Een wolk arsine trekt over de wijk IJsselmonde in de richting van Ridderkerk.</p> <p>De schadelijke gevolgen van arsine zijn pas merkbaar enkele uren nadat het is ingeademd. Mogelijke gevolgen voor de gezondheid zijn: misselijkheid, buikkrampen, ademnood, geelzucht en bloed plassen.</p>
<i>maatregelen overheid</i>	<p>Vanwege de mogelijke gevolgen voor de gezondheid heeft de burgemeester om 09.05 uur de sirene laten afgaan in IJsselmonde. Dit betekent dat de mensen in IJsselmonde het volgende dringend wordt geadviseerd:</p>
<i>maatregelen omwonenden</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• blijf of ga naar binnen, sluit ramen en deuren;</li><li>• luister naar Radio Rijnmond voor nadere berichten.</li></ul>
<i>gevolgen</i>	<p>De wolk is momenteel in IJsselmonde. Wie nu naar buiten gaat, ademt veel arsine in. Op het moment van inademing leidt dat niet tot gezondheidsklachten.</p>
<i>maatregelen omwonenden gevolgen</i>	<p>De merkbare gevolgen treden pas na enkele uren op. De beste bescherming wordt geboden door binnen te blijven. De hoeveelheid arsine die mensen hebben ingeademd die tot op dit moment buiten waren, is erg klein. De gevolgen voor de gezondheid van die kleine hoeveelheid zijn zeer gering.</p>
<i>omvang</i>	<p>Het is op dit moment niet bekend hoe lang het duurt voordat de wolk arsine uit IJsselmonde is verdwenen en de mensen weer naar buiten kunnen.</p>
<i>maatregelen overheid</i>	<p>De brandweer houdt met een waterscherm naast de wagon verdere verspreiding van arsine zoveel mogelijk tegen.</p> <p>De milieudienst zal door metingen de hoeveelheden arsine in IJsselmonde en in Ridderkerk controleren.</p>
	<p>Het treinverkeer rond station Lombardijen is gestremd.</p> <p>De delen van de A15 en de A16 in de omgeving van knooppunt Ridderkerk zijn door de politie afgezet.</p>
<i>nadere informatie</i>	<p>Radio Rijnmond zal u vanaf dit moment voortdurend op de hoogte houden over de ontwikkelingen rond dit incident.</p> <p>Mensen met vragen over de situatie kunnen het volgende telefoonnummer bellen: 010 - 411 86 00.</p> <p>I.W. Opstelten Burgemeester van Rotterdam</p>

#### Bericht 4: Gevolgen voor de gezondheid tussen 0 en 30 minuten

	<b>Tanker ramt Erasmusbrug in Rotterdam en verliest gevaarlijke lading</b>
<i>waar, wanneer wat</i>	In Rotterdam is vanochtend om 09.00 uur op de Nieuwe Maas de binnenvaarttanker 'Pieter T' tegen de Erasmusbrug opgevaren.
<i>oorzaak</i>	Het ongeval gebeurde in dichte mist. De precieze oorzaak van het ongeval is nog niet bekend.
<i>omvang</i>	De tanker was geladen met allylchloride. Tienduizend liter is in het water terecht gekomen. De vloeistof vormt op het water een plas die verdampt. De damp verspreidt zich over het centrum van Rotterdam en trekt weg in de richting van Rotterdam-Noord en Hillegersberg-Schiebroek.
<i>wat</i>	Drie opvarenden van het schip zijn met de damp in aanraking gekomen. Zij zijn met zware ademhalingsproblemen opgenomen in het Dijkzigtziekenhuis.
<i>gevolgen</i>	De allylchloridedamp stinkt naar ui of knoflook. Het kan bij inademing benauwdheid en prikkeling van de ogen veroorzaken. Vooral cara-patiënten kunnen last krijgen van benauwdheid. De gezondheidsproblemen zijn van tijdelijke aard en verdwijnen weer zodra de damp is verdwenen.
<i>maatregelen overheid</i>	Vanwege de mogelijke gevolgen voor de gezondheid heeft de burgemeester om 09.20 uur de sirene laten afgaan in het centrum van Rotterdam. Dit betekent dat de mensen in het centrum van Rotterdam het volgende dringend wordt geadviseerd:
<i>maatregelen omwonenden</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• blijf of ga naar binnen, met ramen en deuren gesloten;</li><li>• luister naar Radio Rijnmond voor nadere berichten.</li></ul>
<i>maatregelen overheid</i>	Het scheepvaartverkeer op de Nieuwe Maas is stilgelegd. De allylchloridedamp zal naar verwachting rond 12.00 uur zijn verwaaid. De milieudienst zal dat door metingen controleren. Zodra de damp is verdwenen en de mensen in het centrum van Rotterdam weer naar buiten kunnen, wordt dat op Radio Rijnmond bekend gemaakt.
<i>nadere informatie</i>	Mensen met vragen over de situatie kunnen het volgende telefoonnummer bellen: 010 - 411 86 00.
	I.W. Opstelten Burgemeester van Rotterdam

## Bericht 5: Stank of rookoverlast voor omwonenden

	<b>Explosie bij Nefaro-Pernis; stankstof ontsnapt</b>
<i>oorzaak wanneer, wat waar</i>	Door een nog onbekende oorzaak is vanochtend om 09.00 uur een opslagtank geëxplodeerd bij Nefaro. Er deden zich geen persoonlijke ongelukken voor.
<i>gevolgen</i>	De opslagtank bevatte een grote hoeveelheid van het sterk stinkende methylmercaptaan. Dit gas is berucht vanwege zijn rotte-eierenlucht. Methylmercaptaan zorgt in kleine hoeveelheden al voor sterke stank. Andere nadelige gevolgen voor de gezondheid ontstaan pas bij het inademen van zeer grote hoeveelheden. Van zulke grote hoeveelheden is op de Nieuwe Maas en in Schiedam en Vlaardingen geen sprake. Er is op deze plaatsen wel forse stankoverlast. Die is zeer hinderlijk en kan bij sommige mensen tot misselijkheid leiden.
<i>omvang gevolgen</i>	Bij de DCMR Milieudienst Rijnmond komen veel klachten binnen.
<i>maatregelen omwonenden</i>	Mensen die last hebben van de stank, wordt geadviseerd binnen te blijven met de ramen en deuren gesloten.
<i>omvang</i>	Op dit moment ontsnapt er geen methylmercaptaan meer uit de ontplofte tank. Naar verwachting zal het tot 13.00 uur duren voordat de stank in Schiedam en Vlaardingen is opgetrokken. De milieudienst zal door metingen controleren of de methylmercaptaan is verdwenen. Zodra de stof is verdwenen, zal dat op Radio Rijnmond bekend worden gemaakt.
<i>maatregelen overheid</i>	
<i>nadere informatie</i>	Mensen met vragen over de situatie kunnen het volgende telefoonnummer bellen: 010 - 411 86 00.
	G.J. van Tongeren Directeur DCMR Milieudienst Rijnmond

**Bericht 6: Uitleg aan omwonenden, omdat zij iets hebben gemerkt**

<i>waar, wanneer wat, oorzaak wat</i>	<p><b>Grote explosie bij De Groote in Spijkenisse-Noord: 6 doden en 7 zwaargewonden</b></p> <p>Bij het bedrijf De Groote in Spijkenisse-Noord is vanochtend om 09.00 uur een grote gastank geëxplodeerd. De oorzaak is nog niet bekend. Door de explosie zijn 6 medewerkers van het bedrijf om het leven gekomen en 7 zwaar gewond geraakt.</p> <p>De explosie richtte een grote ravage aan en leidde tot een grote brand. De brand ging gepaard met enorme rookontwikkeling en harde knallen als gevolg van exploderende gasflessen.</p>
<i>maatregelen overheid</i>	<p>De brandweer van Spijkenisse heeft de assistentie ingeroepen van de korpsen van Rotterdam, Schiedam en Maassluis. De brand is op dit moment onder controle. De brandweer is bezig met het verder blussen van de brand.</p>
<i>omvang</i>	<p>De brandweer gaat er van uit dat er in de rookwolk giftige gassen voorkomen. Het is op dit moment nog niet bekend welke gassen dat zijn. De milieudienst onderzoekt om welke stoffen het gaat en in hoeverre er sprake is van gevaarlijke hoeveelheden.</p>
<i>gevolgen</i>	<p>De rookwolk is vanuit de wijde omgeving te zien en stijgt recht omhoog. Op grotere hoogte verspreidt de rook zich over een groot gebied. De rook wordt daar verdund. Kleine hoeveelheden rook kunnen daarna weer naar beneden komen in Spijkenisse en omgeving. Dit kan gepaard gaan met lichte stankoverlast.</p>
<i>nadere informatie</i>	<p>Om 10.00 uur zal via Radio Rijnmond nadere informatie worden gegeven.</p>
	<p>W.A. Oudshoorn Brandweer Spijkenisse</p>

## **5 LITERATUURSTUDIE COMMUNICATIE NAAR DE BEVOLKING BIJ INCIDENTEN MET GEVAARLIJKE STOFFEN**

### **5.1 Inleiding**

Gezien het grote belang van informatie over gezondheid bij incidenten en de betrokkenheid van vele instanties, is het van belang om van te voren overeenstemming te verkrijgen over de inhoud van deze informatie. Deze literatuurstudie beoogt achtergrondmateriaal te leveren dat kan bijdragen aan meer overeenstemming over de inhoud van risicocommunicatie.

De vraag die in dit deel centraal staat, is of openheid over de ernst van een incident kan leiden tot (meer) paniek bij mensen die worden bedreigd of dat die openheid juist geruststellend werkt. Met deze vraag in het achterhoofd is de beschikbare literatuur verzameld en onderzocht.

Paragraaf 5.2 geeft een overzicht van de determinanten van paniek en vluchtgedrag bij incidenten.

Paragraaf 5.3 gaat dieper in op de determinanten van goede communicatie bij incidenten.

De laatste paragraaf bevat de conclusies.

In de bijlage zijn verschillende case-studies beschreven, waarin vooral wordt ingegaan op de communicatie met en de reacties van de bevolking.

### **5.2 Determinanten van paniek, vluchtgedrag en schuilgedrag**

Alvorens determinanten van paniek te identificeren, moet eerst duidelijk zijn wat onder paniek verstaan wordt. Volgens een meer psychologische benadering van Rathus (1987) is paniek een plotselinge aanval, waarbij mensen bang zijn dat zij de controle verliezen over hun handelen of gek worden. Zij ervaren daarbij de volgende verschijnselen: hevig zweten, trillen en hartkloppingen. Paniekaanvallen kunnen van enkele minuten tot enkele uren duren. Daarna zijn de slachtoffers vaak volledig uitgeput. Voor een meer sociologische benadering stelt Drabek (1986) dat met de term paniek acute angst wordt bedoeld gekoppeld aan vluchtgedrag of pogingen tot vluchtgedrag zonder daarbij rekening te houden met anderen. Deze sociologische omschrijving wordt het meest gebruikt in de literatuur omtrent rampen.

#### ***Rampenmythen***

Media, burgers en vaak zelfs de overheid geloven dat mensen tijdens een incident ophouden om zich op een voorspelbare en geordende manier te gedragen. Door onderzoekers op het gebied van rampen wordt dit veronderstelde 'typische' gedrag de 'rampenmythe' genoemd. Mensen worden geacht in paniek te vluchten, te lijden aan psychologische afhankelijkheid en 'disaster shock'. Mensen worden geacht in staat te zijn tot plundering van eigendommen, prijsopdrijving van

benodigde en schaarse goederen en in het algemeen egoïstisch gedrag (Fischer, 1994). Naast het ontstaan van paniek is het voorkomen van plunderen bij rampen de meest voorkomende mythe.

In werkelijkheid komt plundering bij rampen nauwelijks voor (Quarantelli, 1990). De meeste slachtoffers en potentiële slachtoffers van een incident reageren niet egoïstisch, maar op een altruïstische manier. De mythe van het plunderen kan tot gevolg hebben dat mensen niet willen evacueren.

Een van de redenen voor het algemeen geloof dat paniek een normale reactie is bij incidenten, is de fout om geen onderscheid te maken tussen bescherming zoeken bij een bepaalde dreiging en wilde paniek. Algemeen wordt aangenomen dat niet te snel moet worden overgegaan tot evacuatie van mensen uit angst voor massaal vluchtgedrag. Soms is het zich terug trekken of proberen te ontsnappen de beste respons. Een in paniek geraakt persoon vlucht daarentegen zonder rekening te houden met anderen, in tegenstelling tot personen die een gebied verlaten op een rustige manier en daarbij anderen helpen (Auf der Heide, 1989). Niet alleen is paniek en vluchtgedrag een ongewone reactie bij een ramp, het is zelfs vaak moeilijk om mensen ongerust genoeg te maken om te willen evacueren. Dit is met name het geval in gebieden waar nooit rampen voorkomen en mensen weinig ervaring hebben met rampen.

### **Media**

Dat het ontstaan van paniek een verwacht verschijnsel is, is vaak terug te zien in de vragen die reporters stellen aan betrokkenen bij een incident. Na de vragen wat er nu precies gebeurd is en hoe de situatie op dit moment is volgt dan: "Is er sprake van paniek onder de bevolking?"

Bron: Fischer, 1994

### ***Reacties van de bevolking***

In tegenstelling tot wat algemeen aanvaard wordt, blijkt dus dat paniek geen gebruikelijke reactie is bij rampen en incidenten (Auf der Heide, 1989). Dit houdt niet in dat paniek nooit voorkomt, maar het is zeldzaam. Als paniek voorkomt, is aan de volgende drie condities voldaan (Mileti, 1975):

- 1) een perceptie van onmiddellijk gevaar,
- 2) waarbij de ontsnappingsroutes lijken geblokkeerd en
- 3) het slachtoffer zich geïsoleerd voelt (onbereikbaar voor hulp van buitenaf).

Als paniek voorkomt, is het niet wijd verspreid of besmettelijk. Paniek is bijna altijd sterk geconcentreerd, met weinig deelnemers en van korte duur. Slechts een kleine groep mensen raakt in de war en verliest tijdelijk de controle over hun motoriek. Bij die kleine groep mensen kunnen verschijnselen van gevoelloosheid en passiviteit optreden (Van Duin, 1987). Iemand kan emotioneel als verdoofd reageren, maar ondertussen de juiste actie ondernemen. Wanneer mensen gevaar waarnemen bij een incident kunnen zij wel bang worden. Deze angst leidt vaak tot het nemen van zelfbeschermende maatregelen (Goltz, Russell en Bourque, 1992). Tijdens een

crisisituatie komt vaak ' het beste in ons naar boven' . De kans dat getroffenene adequate beschermende maatregelen nemen, neemt toe wanneer er kleine kinderen in huis zijn of wanneer men samen met anderen op het werk is, hoger opgeleid is en eerder incidenten heeft meegemaakt.

#### **Whitter Narrows Aardbeving, 1 oktober 1987, Los Angeles**

Op 1 oktober 1987 vond in Los Angeles de tot dan toe twee na ergste aardbeving van deze eeuw plaats. Tijdens de aardbeving reageerden de mensen op een actieve en adequate manier. De meeste mensen gingen over tot het nemen van zelfbeschermende maatregelen, zoals bescherming zoeken thuis en op het werk, of aan de kant van de weg gaan staan als men aan het autorijden was. Juist wanneer de mensen meer angst ervoeren, gingen zij eerder over tot het nemen van deze maatregelen. Hier blijkt dus dat angst niet leidt tot paniek en ongecontroleerde handelingen. Het tegengestelde blijkt waar, het ervaren van een toenemende mate van angst leidde tot adequater handelen.

Bron: Goltz, Russell en Bourque, 1992.

Niet alleen is vluchtgedrag een ongewone reactie bij incidenten, het is vaak moeilijk om mensen bij een dreiging te evacueren of te laten schuilen (Auf der Heide, 1989). Het meeste onderzoek naar de reactie van de bevolking bij incidenten is verricht in de Verenigde Staten. De overheid is daar eerder geneigd tot evacuatie. In Nederland ligt de nadruk op schuilen. Bij Nederlandse incidenten zoals Cindu (zie bijlage) blijkt dat mensen ook bij schuilen beschikken over een grote mate van zelfredzaamheid. Wanneer de dreiging minder goed zichtbaar is, is het moeilijker om mensen binnen te laten blijven. Bij de CMI-brand in Rotterdam (zie bijlage) werd opgemerkt dat de bevolking er weinig begrip voor heeft om te moeten binnen blijven wanneer de media wel onverminderd toestemming hebben om radio- en televisieopnamen te maken in het betrokken gebied.

---

### **Incidenten waarbij paniek ontstond**

Er zijn maar weinig incidenten met gevaarlijke stoffen bekend waarbij wel paniek ontstond. Bij een aantal voetbalincidenten ontstond wel paniek, zoals bij het Heyselstadion in Brussel waarbij 38 doden vielen en vele gewonden. De situatie daar was echter niet helemaal vergelijkbaar met de situatie die ontstaat bij incidenten met gevaarlijke stoffen. Voorafgaande aan het incident was er al een grote mate van rivaliteit tussen de supporters van beide teams. Dit leidde uiteindelijk tot het instorten van de afscheiding tussen de verschillende vakken van de supporters. Hierbij werden supporters platgedrukt en onder de voet gelopen. Alle condities voor het ontstaan van paniek waren aanwezig. Er was een perceptie van onmiddellijk gevaar, de ontsnappingsroutes waren geblokkeerd en de slachtoffers waren onbereikbaar voor hulp.

Hetzelfde geldt voor een aantal slachtoffers van de Bijlmermeer-ramp. Een aantal van de bewoners van de flatgebouwen waar de El-Al Boeing op neerstortte, zijn bij het zien aankomen van het vliegtuig in paniek van de galerijen gesprongen. Voor deze mensen was er geen andere uitweg.

Bron: Moore, 1987.

---

### **Sirenetest**

In de Verenigde Staten wordt er bij incidenten al snel besloten tot evacuatie. In Nederland ligt de nadruk meer op schuilen. De bevolking wordt door middel van de sirene gewaarschuwd, waarbij het scenario is: ga naar binnen, doe ramen en deuren dicht en luister naar de radio.

Op maandag 1 juli 1996 is in Rotterdam een speciale sirenetest gehouden. Dit naar aanleiding van vermoede gebreken in het sirenenetwerk tijdens het CMI-incident. Tussen 12.00 en 12.20 uur is de sirene 4 maal afgegaan. De test was van te voren aangekondigd in de media. Op de dag van de sirenetest is bij de GGD Rotterdam e.o. een 06-nummer opengesteld voor mensen die vragen of opmerkingen hadden over de sirenetest.

Verwacht werd dat het 4 maal achter elkaar afgaan van de sirene kon leiden tot enige ongerustheid onder de bevolking. Bij het 06-nummer zijn 248 telefoontjes schriftelijk verwerkt. Bij deze telefoontjes kwam geen ongerustheid onder de bevolking naar voren. Wel gaf een mevrouw aan dat haar huisdieren bang werden van het geluid van de sirene.

Bron: Woudenberg en De Ruiter, 1996.

---

Voor de meeste mensen zijn de media de belangrijkste bron van informatie over rampen. Het beeld dat zij van de gevolgen van een ramp hebben, wordt dan ook voor het belangrijkste deel door de media bepaald. Met name vroeger hebben de media de gedragsrespons bij rampen vaak overdreven (Fischer, 1994). Tegenwoordig wordt een genuanceerder beeld gepresenteerd. Er wordt in het nieuws echter wel steeds meer tijd en aandacht besteed aan rampen. De kans op het verspreiden van de (afgezwakte) mythe is daarom groter. Een aantal factoren zijn van invloed op het presenteren van rampenmythen als een feit. Bij 'soft' nieuws, zoals interviews met de slachtoffers, is de kans op overdrijven groter dan bij 'hard' nieuws, het geven van de algemene



objectieve feiten. Uit onderzoek van Fischer (1994) is gebleken dat bij natuurrampen het verspreiden van mythen sterker is dan bij technologische rampen.

### **Gasramp in Pakistan 8 januari Lahore, Pakistan**

Zeer recent, woensdag 8 januari 1997, vielen er vaten van een vrachtauto in de Oost-Pakistaanse stad Lahore. Hierbij kwam een gas vrij, naar alle waarschijnlijkheid ammoniak. Een gemeentewoordvoerder dacht dat het chloor betrof. Als gevolg van dit ongeval zijn ongeveer 30 mensen om het leven gekomen en bijna 1000 mensen moesten naar het ziekenhuis worden overgebracht.

In de media werd melding gemaakt van grote paniek. "Mensen vluchtten naar adem snakkend en kokhalzend uit hun huizen. Velen vielen er bewusteloos neer."

De gezondheidseffecten waren bij deze gebeurtenis ernstig en direct merkbaar. De huizen van de mensen boden ook geen bescherming tegen het gas. Verschillende bronnen maakten melding van paniek onder de bevolking. Een andere bron maakte alleen melding van het volgende: "Mensen renden hoestend uit hun huizen. Sommigen raakten bewusteloos of stikten." Het is dus niet duidelijk of er inderdaad sprake was van (ongecontroleerde) paniek of vluchtgedrag. De drie condities voor het ontstaan van paniek, te weten onmiddellijk gevaar, ontsnappingsroutes geblokkeerd en geen hulp van buitenaf, lijken wel aanwezig te zijn geweest. Het vluchten van de mensen uit hun huizen blijkt in dit geval ook de enige mogelijkheid om aan het verstikkende gas te ontsnappen.

Bron: Volkskrant 10-1-' 97; Algemeen Dagblad 10-1-' 97; NRC 9-1-' 97; Trouw 10-1-' 97.

Het type medium dat de berichtgeving verzorgt, is ook van invloed op de verspreiding van mythen. Zo blijken regionale omroepen minder mythen te verspreiden en meer gericht te zijn op praktische adviezen aan de burgers, dan de landelijke media. Kranten blijken relatief accurater dan de andere media. Media als regionale omroepen worden vaak direct ingezet en hebben door de tijdsdruk weinig tijd om allerlei zaken te checken en uitgebreid te onderzoeken. Kranten met één editie per dag hebben meer tijd om zaken nauwkeurig uit te zoeken. Speelfilms over rampen daarentegen schetsen vaak een beeld dat de rampenmythen versterkt. Speelfilms hebben in tegenstelling tot de media fictie als uitgangspunt. De mythe van het voorkomen van plundering bij rampen wordt niet alleen door de media in stand gehouden, ook in Nederland zorgt de overheid bij evacuatie van wijken voor een goede bewaking juist om diefstal tegen te gaan. Maar wanneer de overheid de bewaking niet zou verzorgen zou dit kunnen leiden tot wantrouwen in de mate waarin de overheid het incident onder controle heeft.

### **Orkaan Gilbert**

Een case-study werd uitgevoerd naar de verslagleggingen van de media rond de orkaan Gilbert (september 1988). Daarvoor verbleef een tweepersoons veldteam gedurende vijf dagen in het rampgebied, waarbij zij onder andere alle nieuws- en weersuitzendingen opnamen en kranten kochten.

In hun verslag schrijven zij: "Wanneer we naar tv keken naar de CNN reporters, die live uitzonden vanuit dezelfde steden waar wij ook verbleven, gingen we soms naar onze moteldeur en gingen even naar buiten om er zeker van te zijn dat we niet iets misten. De nieuwsuitzendingen kwamen niet overeen met onze eigen ervaringen, we vroegen ons af of zij het over dezelfde gebeurtenis hadden."

Bron: Fischer, 1994.

## **5.3 Communicatie bij incidenten**

### **5.3.1 Determinanten van communicatie**

Op het terrein van de risicocommunicatie is uitgebreid onderzocht waar op gelet moet worden in de communicatie met bewoners over risico's van contact met gevaarlijke stoffen. Deze bevindingen zijn nuttig bij communicatie met bewoners tijdens en na incidenten. De National Research Council (1989) geeft de volgende definitie van communicatie over risico's. 'Risicocommunicatie is een interactief proces van uitwisseling van informatie en opvattingen tussen individuen, groepen en (overheids)instellingen. Het heeft niet alleen betrekking op de risico's zelf, maar ook op de zorgen, opvattingen en reacties die samenhangen met risico's en op de wijze waarop door de betrokkenen wordt omgegaan met de risico's.'

Er is de afgelopen twintig jaar veel onderzoek gedaan naar de manier waarop deskundigen en bevolking in het algemeen met bedreigingen omgaan. De hoofdconclusie is dat deskundigen vaak op een andere manier tegen riskante gebeurtenissen aankijken dan de bevolking. Deskundigen berekenen de risico's als de jaarlijkse kans om dodelijk slachtoffer te worden van een ongeval. De bevolking en mensen die zelf aan risico's blootstaan in het algemeen (inclusief de deskundigen als ze thuis zitten), beoordelen een situatie op tal van aspecten. In de wetenschappelijke literatuur zijn er tientallen genoemd (zie Hance et al. 1990, National Research Council 1989, Vlek 1990). De meeste aspecten hangen nauw met elkaar samen.

Hieronder zijn zeven belangrijke aspecten opgesomd. De aspecten verschillen sterk in de mate waarin ze door voorlichting/communicatie zijn te beïnvloeden. De zeven aspecten zijn:

- vrijwilligheid;
- voordelen;
- veronderstelde beheersbaarheid;

- zichtbaarheid en bekendheid van de gevaren;
- catastrofaal karakter;
- vertrouwen in verantwoordelijke instanties en bedrijven;
- openheid van verantwoordelijke instanties.

### ***Vrijwilligheid***

Mensen zijn minder bang voor de risico' s van activiteiten die zij vrijwillig ondernemen. Een uiterst riskante vrijwillige activiteit is roken. Rokers weten dat roken slecht is voor de gezondheid, maar toch doen ze het.

De risico' s die incidenten veroorzaken, nemen de inwoners niet vrijwillig. Je zou wel kunnen stellen dat mensen vrijwillig in een gebied zijn komen wonen waar de kans op incidenten groter is. De mensen die in de nabijheid van de industrie wonen, hebben echter meestal economische, sociale of emotionele banden met het gebied. Voorlichting kan van een onvrijwillig risico nooit een vrijwillig risico maken.

### ***Voordelen***

Mensen zijn ook minder bang voor de risico' s van activiteiten die voordeel opleveren en zijn eerder geneigd om de risico' s ervan te accepteren.

Dezelfde voorbeelden als bij vrijwilligheid gaan weer op. Roken is leuk, zeker als je er al aan verslaafd bent.

Voordeel van de activiteiten die risicovol kunnen zijn, hebben de inwoners van Rijnmond direct als ze bijvoorbeeld in de chemische industrie werkzaam zijn. Als ze er niet zelf werken, hebben ze er alleen op een meer indirecte wijze voordeel van.

### **Seveso 10 juli 1976**

Op zaterdag 10 juli 1976 vond in een fabriek in Meda, Italië een incident plaats waarbij een onbekende hoeveelheid dioxine vrijkwam. Deze dioxine sloeg neer in de omliggende woonwijken. Pas dagen later zijn de bewoners geëvacueerd. Ondanks dat dioxine een gevaarlijke stof is, wilden veel bewoners na evacuatie weer terug naar hun huizen. De sluiting van de fabriek betekende immers voor velen ook het verlies van hun werk. Ook voor het incident gingen er in de omgeving van de fabriek veel dieren dood door de stoffen die er vrij kwamen in de lucht. Daar waren de werknemers van op de hoogte. Maar zij hadden een economisch voordeel van de fabriek.

Bron: Lagadec, 1982.

### ***Veronderstelde beheersbaarheid***

Een heel belangrijk aspect is de veronderstelde beheersbaarheid. Mensen zijn veel minder bang voor de risico' s van activiteiten die ze zelf in de hand hebben.

Zelfs bij roken werkt het zo. Elke roker houdt in het achterhoofd te zullen stoppen wanneer de schadelijke gevolgen merkbaar worden. En iedere roker heeft wel een krasse opa van 103 die twee pakjes zware shag per dag rookt en toch nog meedoet aan de elfstedentocht. Incidenten met gevaarlijke stoffen zijn gebeurtenissen waarop individuele burgers nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. Een aangrijpingspunt voor de communicatie is wel dat mensen zelf invloed kunnen uitoefenen op de gevolgen van het incident. Door handelingsadviezen te geven die de gevolgen beperken, kunnen mensen zelf een beperkte mate van invloed uitoefenen.

### ***Zichtbaarheid en bekendheid van de gevaren***

Zichtbaarheid kan twee kanten opwerken. Het kan mensen banger maken. Een voorbeeld hiervan is een journalist die bij het ongeval van Three Miles Island antwoordde op de vraag waarom alle journalisten zo ver van het ongeval verwijderd in een hotel wilden verblijven, terwijl zij toch ook naar oorlogsgebieden worden uitgezonden: "At least in a war you know you have been hit yet". In andere situaties kan het niet zichtbaar zijn van de gevaren leiden tot minder angst of ontkenning van de gevaren. Een voorbeeld hiervan is de situatie in Seveso. De dioxine was niet zichtbaar en ook waren er geen directe gevolgen zichtbaar. De bevolking was daardoor niet bang, ontkende de gevaren en wilde weer terug naar hun huizen. De zichtbaarheid en onbekendheid van de gevaren zijn echter moeilijk door communicatie te beïnvloeden. De bekendheid van gevaren kan wel door middel van communicatie worden beïnvloed.

### ***Catastrofaal karakter***

Mensen zijn minder bang voor activiteiten die bij een ongeval geringe consequenties hebben. Honderd keer één dode is minder angstaanjagend dan één keer honderd doden. Als alle doden als gevolg van auto-ongelukken op één dag op één plaats zouden vallen in plaats van verspreid over het jaar en over het land, zou Nederland op zijn kop staan. Het catastrofale karakter van incidenten met gevaarlijke stoffen is nauwelijks door voorlichting te beïnvloeden.

### ***Vertrouwen in verantwoordelijke instanties en bedrijven***

Het vertrouwen in verantwoordelijke instanties is vooral belangrijk bij activiteiten of gebeurtenissen die mensen niet zelf in de hand hebben, zoals incidenten. Mensen zijn minder bang naarmate ze meer vertrouwen in de verantwoordelijke instantie hebben. Het vertrouwen in de overheid als verantwoordelijke instantie is veel minder groot dan enkele tientallen jaren geleden (Laird, 1989). De media volgen de autoriteiten kritisch. Burgers nemen uitspraken van autoriteiten niet zo gemakkelijk meer voor waar aan. Het vertrouwen in de verantwoordelijke instanties hangt nauw samen met het handelen van die verantwoordelijke instanties. Het handelen van de overheid en de bedrijven bij ongevallen is slechts in beperkte mate door communicatie te beïnvloeden. Media registreren wat er gebeurt en officiële evaluaties brengen soms feilloos aan het licht wat er fout ging bij een ramp (denk bijvoorbeeld aan Cindu, zie bijlage). Als het overheidshandelen adequaat, zorgzaam en niet-bagatelliserend is, zullen de inwoners dat via de media merken. Het zal er toe leiden dat inwoners de overheid meer vertrouwen en er daardoor geruster op zijn dat het incident serieus en goed wordt bestreden.

### **De Olvarit-affaire november 1993**

Het vertrouwen in de verantwoordelijke instanties hangt nauw samen met het handelen van die verantwoordelijke instanties. Zo is de verkoop van Olvarit nauwelijks gedaald na de halamid-affaire in november 1993. De belangrijkste reden was dat Olvarit zeer rigoureuze stappen nam. De potjes waarin halamid was aangetroffen, werden teruggenomen, ondanks dat er geen gezondheidseffecten werden verwacht. De banden met de vleesleverancier die mogelijk verantwoordelijk was voor de toevoeging van Halamid aan vlees, werden onmiddellijk verbroken. De controle op het vlees werd direct verbeterd.

Bron: Volkskrant 15-3-' 94

### ***Openheid van verantwoordelijke instanties***

De openheid van verantwoordelijke instanties is een van de belangrijkste aspecten in de communicatie bij incidenten. Openheid bij verantwoordelijke instanties is alleen al belangrijk omdat deze instanties niet de enige bron van informatie zijn. Door open en eerlijk te zijn kan communicatie tijdens en volgend op een incident wel veel invloed hebben. De veel gebruikte uitspraak 'er is geen gevaar voor de volksgezondheid' past niet in een open en eerlijke communicatie met de bevolking over de gevolgen van een incident. In plaats van geruststelling gaat er een alarmerende en soms angstaanjagende werking van deze uitspraak uit. Elk milieu-incident weer hoor je dat mensen vooral moeite hebben met onzekerheid. Het is de onzekerheid waar ze aan onderdoor gaan, niet de (chemische) gevolgen van een incident. De uitspraak 'er is geen gevaar' verhoogt die onzekerheid. Het signaleert dat er wel iets aan de hand is en suggereert dat de overheid dat probeert te verbergen. Juist het precies vertellen wat er aan de hand is, kan geruststellend werken. Het vermogen van mensen om slecht nieuws te verwerken, moet daarbij niet worden onderschat. Mensen hebben grote moeite met onzekerheid, maar zijn zeer weerbaar als het gaat om tegenslagen verwerken.

De uitspraak 'geen gevaar' kan mensen juist alarmeren en bang maken. Ze raken pas gerustgesteld als hen open en eerlijk wordt verteld wat er aan de hand is. Het incident met oliespeters in Hoogvliet is daar een goed voorbeeld van.

### **Oliespetters in Hoogvliet**

Bij de raffinaderij van Shell in Pernis scheurde op maandagochtend 25 september 1995 een opslagtank met zware stookolie. Het grootste deel van de olie kwam terecht op het terrein van Shell. Er werden ook oliespeters gevonden in een gedeelte van Hoogvliet. De oliespeters bevatten PAK' s (polycyclische aromatische koolwaterstoffen). Van deze groep stoffen is bekend dat deze bij langdurig (jaren) en intensief contact leiden tot een verhoogde kans op huidkanker.

Besloten werd om een bewonersbrief te laten uitgaan. De GGD en Shell wilden daarin de informatie over PAK' s en het ontstaan van kanker laten opnemen. Enkele operationele diensten waren echter bang dat deze informatie zou leiden tot paniek. De informatie is uiteindelijk wel in de brief terecht gekomen. Er ontstond geen paniek. Wel kwamen er bij de GGD vragen over één van de adviezen die de GGD had gegeven, namelijk om zelfgeteelde groenten waarop speters zichtbaar waren niet te eten. Mensen vroegen of zij nu echt hun groente met speters weg moesten gooien. Liever wilden zij deze gewoon opeten. Deze vragen kwamen duidelijk niet voort uit ongerustheid of paniek.

Bron: Van Doorn, 1995

### ***Conclusie***

De zeven hierboven behandelde aspecten bepalen voor een groot deel hoe mensen op een incident reageren. Incidenten met gevaarlijke stoffen zijn geen vrijwillige activiteiten. Zij leveren geen persoonlijk voordeel op. Mensen kunnen er zelf nauwelijks invloed op uitoefenen. Incidenten kunnen een catastrofaal karakter hebben, Het vertrouwen in overheid en bedrijfsleven als verantwoordelijke instanties is veel minder groot dan enkele tientallen jaren geleden. En het (al dan niet terechte) beeld bestaat dat overheid en bedrijven zeer geheimzinnig doen over de gevaren. De bovengenoemde zeven aspecten zijn slechts in beperkte mate door communicatie te beïnvloeden.

### 5.3.2 Aspecten van goede communicatie bij incidenten

#### *Adviezen voor een goede risico-communicatie*

Er zijn heel veel adviezen te geven voor de communicatie met de bevolking bij incidenten met gevaarlijke stoffen. Belangrijk is dat vertegenwoordigers van verantwoordelijke instanties proberen te voldoen aan de vier eisen die de bevolking aan ze stelt (Woudenberg, 1994).

1. Deskundigheid.

Deskundigheid is niet alleen een zaak van een vakgebied beheersen. Minstens zo belangrijk is het omgaan met onzekerheden. Hoe groot is de onzekerheid en hoe denken andere deskundigen erover.

2. Betrouwbaarheid.

Een belangrijke manier om betrouwbaar te worden gevonden is door betrouwbaar te zijn. Het is onmogelijk om een grote groep mensen lange tijd voor de gek te houden.

3. Rekening houden met emoties en aspecten die de beleving beïnvloeden.

Het beste uitgangspunt is zo min mogelijk vooringenomen tegenover betrokkenen te staan. De bevolking is niet irrationeel, maar heeft ook niet per definitie altijd gelijk. Betrokkenen hebben meestal wel een rijker risico-begrip dan deskundigen. Aandacht voor emoties is essentieel.

4. Invloed.

Als betrokkenen al in een vroeg stadium invloed kunnen uitoefenen, verloopt de risico-communicatie meestal succesvol.

#### *De waarschuwingsboodschap*

Er is veel bekend over de reactie van mensen in een getroffen gebied op de waarschuwingsboodschap die zij ontvangen. Aan de hand van deze gegevens kunnen aandachtspunten voor de vorm en inhoud van de boodschap worden bepaald. Ook voor de bron of zender van de boodschappen kunnen aandachtspunten worden bepaald.

Fitzpatrick en Mileti (1994) hebben deze onderzoeken samengevat en schrijven het volgende.

Een persoon die een waarschuwingsboodschap ontvangt, doorloopt de volgende fasen om tot een persoonlijk oordeel te komen over de risico's en hoe daarop gereageerd moet worden: 1) horen, 2) begrijpen, 3) geloven, 4) inschatten van een persoonlijk risico en 5) besluiten en reageren. Vervolgens wachten mensen niet passief op meer informatie. De meeste personen gaan juist actief op zoek naar aanvullende informatie. Zij proberen te verifiëren wat ze hebben gehoord door op zoek te gaan naar meer informatie van andere bronnen of personen.

Voor de bron van de boodschap zijn de volgende zaken van belang (Fitzpatrick en Mileti, 1994).

- De bron, dat is de persoon of de dienst waarvan de boodschap uitgaat, moet betrouwbaar en geloofwaardig zijn. De informatie wordt geloofwaardiger wanneer die uitgaat van een groep van verschillende personen en diensten.
- De gegeven informatie moet consistent zijn. Er is niets zo verwarrend als het geven van tegenstrijdige berichten.
- Een boodschap moet helder zijn, in eenvoudige taal geschreven/uitgesproken worden en voldoende informatie bevatten. Dan weten mensen wat er aan de hand is en wat er van hen verwacht wordt. Niet weten wat er aan de hand is, leidt tot verwarring, onzekerheid en angst.

Als het risico goed omschreven is, zijn mensen beter in staat om de gedragsadviezen te begrijpen en is de kans groter dat zij deze opvolgen.

- De boodschap moet frequent uitgaan. Wanneer er regelmatig boodschappen uitgaan blijven mensen gericht op de officiële bronnen, dit reduceert geruchten en vergroot het vertrouwen van mensen in de betrouwbaarheid van de boodschap. De frequentie moet in de boodschap gemeld worden, zodat mensen weten wanneer zij de volgende boodschap kunnen verwachten. Ook het aantal verschillende bronnen is hierbij belangrijk. Als meerdere bronnen de boodschap uitzenden, zal de boodschap eerder geloofd worden.

In het algemeen wordt een boodschap die via de massamedia wordt uitgezonden eerder opgevat als een indicatie dat er 'iets verkeerd' is, dan dat mensen hierdoor in paniek zullen raken of vluchtgedrag zullen vertonen.

Over de ontvangers en hun situatie kan het volgende gezegd worden (Fitzpatrick en Mileti, 1994).

- Of mensen de waarschuwingsboodschap geloven, hangt sterk af van de zichtbaarheid van het incident. Als er dus geen zichtbare waarschuwingssignalen aanwezig zijn, moeten deze op een kunstmatige manier worden opgewekt. Een goed voorbeeld hiervan is de sirene.
- Ook de situatie waarin men zich op het moment van het incident bevindt, is van belang. Voor gezinnen is met name van belang het wel of niet bij elkaar zijn op het moment van de waarschuwing. Gezinnen die bij elkaar zijn, zullen eerder reageren op de waarschuwing. Zeker bij een oproep tot evacuatie is het belangrijk dat het gezin bij elkaar is. Gezinnen die niet compleet zijn, zullen pas tot actie overgaan wanneer zij weten of de overige gezinsleden in veiligheid zijn. Bijvoorbeeld wanneer een incident overdag plaatsvindt op een reguliere schooldag zullen veel mensen eerst hun kind willen halen.
- Sociaal-demografische kenmerken zijn van invloed. Zo zullen oudere mensen de boodschap minder snel horen en ook minder snel tot evacuatie overgaan. Het kan dus belangrijk zijn om na te gaan hoe de bevolkingssamenstelling in het risicogebied is.
- Eerdere ervaringen met rampen zijn ook van belang. De relatie is echter ingewikkeld. Wanneer men al eerder een ramp heeft meegemaakt zal de boodschap eerder geloofd worden. Het inschatten van een persoonlijk risico wordt echter complexer.



## **Voorlichtingscampagnes in het kader van de Sevesorichtlijn**

De gemeenten Dordrecht en Elst hebben samen met in de gemeenten gelegen chemische bedrijven twee voorlichtingscampagnes uitgevoerd die tot doel hadden om meer zicht te krijgen op de manier waarop in Nederland voorlichting over grootschalige ongevallen kan worden opgezet en uitgevoerd. De campagnes bestonden onder andere uit het verstrekken van risico-informatie over de aanwezige bedrijven aan de lokale bevolking. Bij het opstellen van risico-informatie is rekening gehouden met de reactie van de bevolking. Om hier meer inzicht in te verkrijgen, werden enkele risicopassages voorgelegd aan een lokale testgroep. De testgroep wees twee geruststellende passages wegens gebrek aan geloofwaardigheid af. Op basis hiervan werd de informatie bijgesteld. In Elst lag de nadruk van de concept-versies op ontkenning, omdat men vreesde dat informatie over kanker onder de bevolking tot protest- of paniekreacties zou leiden. In de definitieve versie is een voorzichtige erkenning toegevoegd om te voorkomen dat de bevolking de informatie als ongeloofwaardig en bagatelliserend zou beoordelen.

Bron: Weterings, 1992.

### ***Omgaan met onzekerheid***

Bestuurders en andere verantwoordelijken zijn bij incidenten gewoon om met onzekerheid om te gaan. Desondanks vinden zij het vaak moeilijk om deze onzekerheid te erkennen en uit te leggen aan de bevolking. Tijdens een incident is vaak sprake van onzekerheid omdat de informatie (nog) niet compleet is en er soms verschillende meningen zijn over de implicaties van de informatie. Toch is het aan te raden om onzekerheid te erkennen en uit te leggen (Hance, Chess en Sandman, 1990). Onzekerheid erkennen is een betere strategie dan te claimen dat je meer weet dan in werkelijkheid het geval is. In sommige gevallen vergroot het zelfs de geloofwaardigheid, omdat mensen eerlijkheid in een boodschap zullen herkennen. Belangrijk is wel dat tegelijkertijd wordt aangegeven wat gedaan wordt aan het wegnemen van de onzekerheid. Onzekerheid over de feitelijke situatie kan heel goed worden weergegeven, zeker als daarbij het zekere voor het onzekere wordt genomen. Maar het is niet goed om onzekerheid en twijfel over de bestrijdingsmaatregelen te ventileren.

### **Three Mile Island (TMI) incident**

Dat het belangrijk is dat een gezin bijeen is op het tijdstip van de waarschuwingsboodschap kan goed worden geïllustreerd aan de hand van het TMI incident. Op 28 maart 1979 ontstonden problemen met het koelsysteem van de kerncentrale op Three Mile Island. Gedurende de volgende dagen volgde een serie van gebeurtenissen elkaar op.

Slechts bij 10 procent van de huishoudens uit de omgeving vertrokken sommige gezinsleden wel en anderen niet. Dus 90 procent van de huishoudens opereerden als geheel. Bij TMI bleek ook dat vrienden en burens een grote invloed hebben op het besluit om te evacueren. Het evacuatiegedrag was afhankelijk van het kennen van vrienden of burens had die ook waren geëvacueerd.

Bron: Fitzpatrick en Mileti, 1994.

## Explosiedreiging bij overslagbedrijf

In juli 1996 was er in Rotterdam broei in een opslagtank met een gevaarlijke stof bij een overslagbedrijf. De brandweer werd daarbij betrokken. Er bestond onzekerheid over het verloop van dit incident en de te nemen maatregelen. De pers was reeds aanwezig. Tijdens een interview met de pers om ongeveer 23.00 uur, zei iemand van de brandweer dat er nog onzekerheid bestond over de te nemen maatregelen. De kans was aanwezig dat de omgeving op een later tijdstip geëvacueerd zou moeten worden. Maar voorlopig moesten de omwonenden zich nog maar geen zorgen maken. Dit betekende in feite dat de omwonenden gewoon naar bed konden gaan en door de sirene gewekt zouden worden in geval van evacuatie.

Wanneer er in een dergelijke situatie onzekerheid is over risico's en het verloop van het incident, zijn er twee opties. Op dat moment kan gezegd worden, dat er niet geëvacueerd hoeft te worden. Wanneer dit later toch nodig mocht blijken moet worden uitgelegd dat de situatie veranderd is. Of er wordt besloten op dat moment het zekere voor het onzekere te nemen en te evacueren. Slechts heel weinig mensen zullen het de autoriteiten kwalijk nemen als uit voorzorg 'onterecht' een evacuatie is uitgevoerd. De omgekeerde situatie kan uiteraard wel tot conflicten leiden.

Bron: SBS 6 juli 1996

## 5.4 Conclusies en aanbevelingen

Het verstrekken van informatie bij een incident met gevaarlijke stoffen is een plicht van de overheid. Bij de betrokken bevolking is tijdens een incident ook een grote behoefte aan informatie. Om meer overeenstemming te krijgen over de informatie met betrekking tot gezondheid volgen hieronder een aantal belangrijke aanbevelingen en aandachtspunten.

In tegenstelling tot wat algemeen aanvaard wordt, blijkt dat paniek geen normale reactie is bij incidenten. Paniek komt wel voor, maar alleen als aan de volgende drie condities voldaan wordt:

- een perceptie van onmiddellijk gevaar,
- waarbij de ontsnappingsroutes lijken geblokkeerd en
- het slachtoffer zich geïsoleerd voelt (onbereikbaar voor hulp van buitenaf).

Slechts een kleine groep mensen raakt in paniek.

Wanneer mensen gevaar waarnemen bij een incident, kunnen zij wel bang worden. Maar deze angst leidt vaak tot het nemen van (juiste) beschermende maatregelen. Soms is het zich terug trekken of proberen te ontsnappen de beste respons.

Het algemene geloof in het ontstaan van paniek bij incidenten wordt ook wel een 'rampemythe' genoemd. Een van de redenen voor het bestaan van deze mythe is de fout om geen onderscheid te maken tussen bescherming zoeken en wilde paniek. Paniek is ongecontroleerd en een in paniek geraakt persoon houdt geen rekening met anderen. De media zijn de grootste verspreider van

rampenmythen. Met name in het verleden hebben de media de gedragsrespons bij rampen vaak overdreven. Een andere bekende mythe is het optreden van plundering. Ook dit blijkt in werkelijkheid nauwelijks te gebeuren.

Om de bevolking op een goede manier van informatie te voorzien is een aantal bevindingen uit de risicocommunicatie goed bruikbaar.

Deskundigen kijken op een andere manier tegen risico's aan dan de bevolking. Zeven belangrijke aspecten bij de beoordeling van risico's door de bevolking zijn:

- vrijwilligheid;
- voordelen;
- veronderstelde beheersbaarheid;
- zichtbaarheid en bekendheid van de gevaren;
- catastrofaal karakter;
- vertrouwen in verantwoordelijke instanties en bedrijven;
- openheid van verantwoordelijke instanties.

De zeven hierboven genoemde aspecten bepalen voor een groot deel hoe mensen op een incident reageren. Incidenten met gevaarlijke stoffen zijn geen vrijwillige activiteiten. Zij leveren geen persoonlijk voordeel op. Mensen kunnen er zelf weinig invloed op uitoefenen. Incidenten kunnen een catastrofaal karakter hebben. Het vertrouwen in overheid en bedrijfsleven als verantwoordelijke instanties is veel minder groot dan enkele tientallen jaren geleden. En het beeld bestaat dat overheid en bedrijven zeer geheimzinnig doen over de gevaren. Het is moeilijk om deze aspecten door middel van communicatie te beïnvloeden. Alleen door open en eerlijk te zijn in de informatieverstrekking kan het vertrouwen van mensen worden gewonnen. Hierdoor neemt de ongerustheid af. Door handelingsadviezen te geven, kunnen mensen een beperkte mate van invloed uitoefenen, op de gevolgen van het incident voor henzelf en hun directe omgeving. De mogelijkheid om zo toch invloed uit te oefenen, is heel belangrijk voor de betrokkenen.

De reactie van de getroffen bevolking op een waarschuwingsboodschap wordt bepaald door de volgende factoren die samenhangen met de boodschap zelf, de bron van de boodschap en de ontvangers van de boodschap. Voor de bron en de boodschap bij een incident met gevaarlijke stoffen geldt:

- de bron moet betrouwbaar en geloofwaardig zijn;
- de gegeven informatie moet consistent zijn;
- de boodschap moet helder en eenvoudig zijn;
- de boodschap moet frequent uitgaan.

Voor de ontvanger van de boodschap (de mensen die betrokkenen zijn bij een incident) zijn de volgende aspecten van belang.

- De zichtbaarheid van het incident.
- Gezinnen die bijeen zijn, zullen eerder reageren op waarschuwingen dan gezinnen die niet compleet zijn. Ouders waarvan de kinderen op school zitten, zullen eerder geneigd zijn hun kinderen op te halen dan te luisteren naar een waarschuwingsboodschap.
- Sociaal-demografische kenmerken zijn van invloed op het horen van de boodschap.

- Eerdere ervaringen met incidenten zijn van invloed op het horen en geloven van de boodschap.

De centrale vraag in dit rapport is of openheid over de ernst van een incident kan leiden tot (meer) paniek bij mensen die worden bedreigd of dat die openheid juist geruststellend werkt. Paniek blijkt bij incidenten nauwelijks voor te komen. Alleen onder heel specifieke omstandigheden raken mensen in paniek. Wel kunnen mensen bang of ongerust worden. Mensen zullen dan op zoek gaan naar informatie of zelfbeschermende maatregelen treffen. Het is een taak van de overheid deze informatie te leveren en te adviseren over mogelijke maatregelen. Door open en eerlijk te zijn, ook over de ernst van een incident, komt de overheid tegemoet aan een behoefte van mensen. De angst en ongerustheid die onder de bevolking kan ontstaan bij een incident, zal door openheid en eerlijke informatie eerder afnemen dan toenemen.

## 6 Literaturopgave

Auf der Heide, E., (1989). *Disaster responses: principles of preparation and coordination*. Missouri: C.V. Mosby Company.

Directie Brandweer (1992). *Rapportage naar aanleiding van een onderzoek ex artikel 19 Brandweernet naar het ongeval bij Cindu/Nevcin te Uithoorn op 8 juli 1992*. Den Haag.

Duin, M.J. van. Burgers en overheid onder druk. *Alert*, 1 januari 1987.

Duin, M.J. van, Muller, E.R. en Rosenthal, U. (1992). *Rapportage door het Crisis Onderzoek Team*. In: Rapportage naar aanleiding van een onderzoek ex artikel 19 Brandweernet naar het ongeval bij Cindu/Nevcin te Uithoorn op 8 juli 1992. Den Haag.

Duin, M.J. van en Staalduinen, G. van, (1996). *CMI-Brand 28 februari 1996: Evaluatie van de gebeurtenissen*. Gemeente Rotterdam en Crisis Onderzoek Team.

Drabek, Th.E., (1986). *Human system Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. New York: Springer-Verlag.

Fischer, H.W., III (1994). *Response to Disaster. Fact Versus Fiction & Its Perpetuation: The Sociology of Disaster*. University Press of America: Lanham.

Fitzpatrick, C. en Mileti, D.S., (1994). *Public Risk Communication*. In: Dynes, R.R. en Tierney, K.J.: *Disasters, collective behavior and social organization*, 71-85. New York: Associated University Press.

Gemeente Rotterdam, (1995). *Deelplan voorlichting rampenbestrijding*. Directie Algemene Bestuurszaken/Voorlichting, Rotterdam.

Goltz, J.D., Russell, L.A. en Bourque, L.B. Initial Behavioral Response to a rapid onset Disaster: A case study of the october 1, 1987 Whittier Narrows Earthquake. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. March 1992, Vol. 10, No.1, pp 43-69.

Hance, B.J., Chess, C. en Sandmann, P.M. (1990). *Industry risk communication manual: improving dialogue with communities*. Boca Raton: Lewis Publishers.

Johnson, N.R., Feinberg, W.E. en Johnston, D.M., (1994). Microstructure and Panic: The Impact of Social Bonds on Individual Action in Collective Flight from the Beverly Hills Supper Club Fire. In: Dynes, R.R. en Tierney, K.J.: *Disasters, Collective Behavior and Social Organization*, 168-189. New York: Associated University Press.

Lagadec, P. (1982). *Major Technological Risk*. Cedex: Pergamon Press.

- Laird, F.N. (1989). The decline of deference: the political context of risk communication. *Risk Analysis* 1989 9:543-550
- Maessen, M.W. (1994). *Risicocommunicatie bij asbestincidenten*. Dienst Welzijn en Volksgezondheid en GGD regio Arnhem.
- Mileti, D.S., Drabek, Th.E. en Haas, J.E., (1975). *Human Systems in extreme environments: A sociological perspective*. University of Colorado.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, (1991). *Handboek voorlichting bij rampen*. Nijmegen: Thieme.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, (1989). *Overheidsvoorlichting bij rampen*. Den Haag: SDU.
- Moore, T. (1987). Panic kills. *Police journal* 60, 3 jul-sept, 205-212.
- National Research Council (1989). *Improving risk communication*. Washington: National Academy Press.
- Quarantelli, E.L., (1990). *The Warning Process and Evacuation Behavior: The Research Evidence*. University of Delaware: Disaster Research Center.
- Rathus, S.A., (1987). *Psychology*. Orlando: Holt, Rinehart and Winston inc.
- Taakgroep POBM (1993a). *Reeks overheidsoptreden bij bijzondere milieuomstandigheden no 1 Gegevens definitiefase*. Den Haag: Direct Brandweer.
- Taakgroep POBM (1993b). *Reeks overheidsoptreden bij bijzondere milieuomstandigheden no 2 Rapportage ontwerpfase*. Den Haag: Direct Brandweer.
- Vlek, C., (1990). *Beslissen over risico-acceptatie: Een psychologisch-besliskundige beschouwing over risicodefinities, risicovergelijking en beslissingsregels voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van riskante activiteiten*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Weterings, R.A.P.M., (1992). *Strategisch gebruik van risico-informatie*. Utrecht: Rijksuniversiteit Utrecht.
- Woudenberg, F. (1994). *Risico-communicatie*. In: Leenders, H.J.M., Jans, H.W.A. en Stumpel, R.A.J.: *Milieugezondheidskunde, een inleiding*. Utrecht: Uitgeverij Lemma bv.
- Woudenberg, F. en Kuijper, R. (1995). *Geen gevaar voor de volksgezondheid. Achtergrondbundel bij de seminar 'Geen gevaar voor de volksgezondheid'*. DCMR Milieudienst Rijnmond, GGD Rotterdam e.o., Provincie Zuid-Holland, Stichting Europoort/Botlekbelangen, Gemeentelijke brandweer Rotterdam en Politie Rotterdam-Rijnmond.

Woudenberg, F. en Ruiters, M. de, (1996). *Evaluatie inzet 06-nummer bij de sirenetest van 1 juli 1996*. GGD Rotterdam e.o.



## **Bijlage: Case-studies: Incidenten en de externe communicatie**

### ***Spoorwegongeluk in Toronto 10 november 1979***

Op zaterdag 10 november 1979 vlak voor middernacht vond vlak bij Toronto een ernstig treinongeluk plaats. Er waren verschillende stoffen bij betrokken, maar de meeste wagons bevatten chloor. Er vond een explosie plaats waardoor er een grote brand ontstond. Door de vele brandbare stoffen die zich in de wagons bevonden, bereikte de brand extreem hoge temperaturen. In eerste instantie werd besloten tot evacuatie van 8.000 mensen in het benedenwindse gebied. Doordat in de loop van de dag de wind toenam in sterkte en er nog verschillende explosies plaatsvonden werden steeds meer mensen geëvacueerd. Bovendien draaide de wind en moesten sommige mensen die reeds geëvacueerd waren opnieuw geëvacueerd worden van hun tijdelijke schuilplaats.

Na 24 uur hadden zes evacuatieplaatsen plaatsgevonden, waarbij 240.000 mensen betrokken waren. Ook een aantal ziekenhuizen lagen in het evacuatiegebied. Alle patiënten werden op een goede en snelle manier geëvacueerd. Het gevaar was nog niet geweken en de brand was nog niet onder controle. Veel van de geëvacueerden dachten dat de evacuatie slechts twintig uur zou duren. Velen wilden dan ook terugkeren naar hun huizen, onder ander om hun huisdieren te kunnen voeden. Dinsdagmiddag konden 125.000 mensen terugkeren naar hun huizen. Maar de wagon met chloor lekte nog steeds en het centrum bleef afgesloten.

Donderdag werd de door de geëvacueerden uitgeoefende druk om terug te keren steeds groter. Uiteindelijk konden vrijdagavond, bijna een week na het aanvankelijke ongeval, alle mensen weer terugkeren naar hun huizen. Alleen op de plaats van het ongeval moest de grond nog worden afgegraven.

Het treinongeval bij Toronto heeft dus geleid tot een evacuatie van 240.000 mensen, die voor velen bijna een week duurde. Er is daarbij geen paniek ontstaan, niemand is ernstig gewond geraakt en er heeft geen plundering plaatsgevonden in de geëvacueerde wijken (Lagadec, 1982).

### *Cindu/Nevcin 8 juli 1992 te Uithoorn*

Op 8 juli 1992 vond een grote explosie plaats bij Cindu/Nevcin te Uithoorn. Als direct gevolg van deze explosie kwamen drie bedrijfsbrandweerlieden om. Op het bedrijfsterrein vielen elf gewonden waarvan drie ernstig. Daarnaast werd, ook buiten het bedrijfsterrein, grote schade aangericht. Rond het ongeval bij Cindu/Nevcin te Uithoorn deden zich veel problemen voor die zijn terug te voeren op communicatiestoornissen (Directie Brandweer, 1992). Met name de externe communicatie liet veel te wensen over. De media kregen in eerste instantie geen informatie en gingen daardoor zelf op zoek. De bewoners van de aangrenzende gebieden kregen de meeste informatie via de pers en niet via officiële kanalen. Onder de bewoners van Uithoorn is later een onderzoek gehouden (zie Van Duin, Muller en Rosenthal, 1992), waarbij 180 huishoudens zijn ondervraagd. Uit het onderzoek blijkt dat de bewoners beschikten over een grote mate van zelfredzaamheid. De bewoners vertoonden over het algemeen twee reacties. Een klein deel van de bewoners wachtte geen verdere berichtgeving af en vertrok op eigen gelegenheid. Een veel groter deel bleef thuis zitten wachten (veelal met de ramen en deuren dicht) op nadere mededelingen van het bevoegd gezag. Er was dus geen sprake van paniekreacties. Zelfs het deel dat besloot om weg te gaan deed dit op een bewuste, gecontroleerde manier. Bewoners probeerden eerst familie te bereiken om te zien of deze veilig waren, voordat andere activiteiten werden ondernomen. Bewoners gingen nauwelijks actief op zoek naar informatie bij gemeente, politie of brandweer. Maar in veel gevallen probeerde men informatie te verkrijgen door contact op te nemen met derden zoals burens enz.

Veel onduidelijkheid bestond over het eten van de groente die in en rond Uithoorn werd verbouwd. De gemeente had de informatie over het niet eten van besmette groente achtergehouden vanwege de begrafenis van de slachtoffers. Pas een week na de ramp werd in de lokale media bekend gemaakt dat de groente niet gegeten mocht worden. Inmiddels hadden velen de groente al gegeten. De verontwaardiging daarover bij de bevolking was groot. Het bevestigde het beeld dat velen van de gemeente hadden: de informatievoorziening was gebrekkig verlopen. Het imago van de gemeente was daarmee nog verder aangetast.

Samengevat: betrokkenen bij het incident beschikten over een grote mate van zelfredzaamheid. Er bestond een grote behoefte aan informatie van het bevoegd gezag. Ter bescherming van het eigen imago heeft het bevoegd gezag er belang bij om eerlijke en volledige informatie te verstrekken.

### ***De Beverly Hills Supper Club Brand mei 1977***

Zo' n 2500 mensen waren aanwezig in de Beverly Hills Supper Club in Ohio, USA in de nacht van mei 1977, toen er brand uitbrak. Ze waren verdeeld over verschillende ruimtes in de club. Een aantal van de aanwezigen is overleden door het inademen van rook. De condities voor het ontstaan van paniek waren aanwezig: onmiddellijk gevaar en de uitgangen waren geblokkeerd. De aanwezigen in de Club waren bijna allemaal met familie, vrienden of bekenden. Uit het onderzoek van Johnson, Feinberg en Johnston (1994) bleek dat juist wanneer de bezoekers zich in een ruimte bevonden die afgesloten leek te zijn, zij zich erg bezorgd maakten over de toestand van de andere groepsleden. Er was dan ook geen sprake van paniek. Slechts in één zaal waar de omstandigheden zodanig benauwend waren, zoals opgesloten uitgangen en geen verlichting, ontstond er paniek. De brand in de Beverly Hills Supper Club is een goed voorbeeld van het belang van sociale banden in een rampsituatie; de mythe van het makkelijk ontstaan van paniek wordt hierdoor verder ontkracht.

### ***Brand in een verfopslagplaats voorjaar 1990 in Ephrata, Pennsylvania***

In het voorjaar van 1990 ontstond een enorme brand in een grote verfopslagplaats in Ephrata, Pennsylvania, USA. De verfopslagplaats lag vlakbij een woonwijk en een riviertje. De brandweer was bang dat er stoffen zouden vrijkomen die mogelijk gezondheidseffecten konden hebben voor de omringende bewoners. Ook waren zij bang dat er chemicaliën mee zouden spoelen met het bluswater naar het riviertje. Er werd besloten om de bewoners van één gebied te evacueren. In een ander gebied werd de mensen aangeraden om te vertrekken. Voor een derde gebied werden geen bijzondere maatregelen getroffen. Dit gebied lag geografisch wel dichterbij dan de andere twee gebieden, maar lag bovenwinds.

Volgens de rampenmythen zouden evacuaties vaak leiden tot paniek en vluchtgedrag. Naar de brand in Ephrata werd daarom een evacuatieonderzoek ingesteld, bestaande uit 83 interviews (Fischer, 1994). De conclusie hiervan was dat paniek en vluchtgedrag niet voorkwamen.

De getallen uit tabel 1 spreken voor zich. De meeste (82%) van diegenen die waren opgedragen te evacueren, gaven geen direct gehoor aan de opdracht. Deze groep was nog groter (90%) bij diegene die de suggestie hadden gekregen te vertrekken. Niemand van de mensen uit het derde gebied vertrok. Wel gingen veel mensen poolshoogte nemen bij de brand. Sommigen kwamen zo dichtbij dat zij later schroeiplekken in hun kleren hadden. Wanneer er inderdaad gevaarlijke stoffen in de rook zouden hebben gezeten, hadden deze mensen een grote kans gehad op gezondheidseffecten. De mensen die wel geëvacueerd zijn, hebben ongeveer een uur nodig gehad om te pakken. Bijna iedereen (96%) die was opgedragen te evacueren heeft dit uiteindelijk gedaan. Dit is een groot aantal. Maar de belangrijkste reden om te evacueren blijkt zijn de aanwezigheid van kinderen te zijn. Voor ouders is het belangrijk om hun kinderen in veiligheid te brengen.

Tabel 1 Evacuatiegedrag in Ephrata, Pennsylvania Brand 1990

Bent u geëvacueerd na de eerste mededeling om te evacueren?

	Opgedragen	Aanbevolen	Geen contact
Ja	18%	10%	0%
Nee	82%	90%	100%
Totaal %	100%	100%	100%

Bent u uiteindelijk geëvacueerd?

	Opgedragen	Aanbevolen	Geen contact
Ja	96%	14%	0%
Nee	4%	86%	100%
Totaal %	100%	100%	100%

Geëvacueerden met/zonder kinderen thuis

	Kinderen thuis	Geen kinderen
Ja	100%	51%
Nee	0%	49%
Totaal %	100%	100%

## *Risicocommunicatie bij twee asbestincidenten*

Op woensdag 5 januari 1994 brak er om ongeveer 19.30 in een papierfabriek in Velsen-Noord een grote brand uit. De papierfabriek was gelegen aan de rand van een industriegebied, waar ook de hoogovens zich bevinden. Het regende die avond en het woei hard tot stormachtig. Daarom vond er verspreiding plaats van papierresten en asbest naar een aangrenzende woonwijk in Velsen-Noord. Door middel van auto's met luidsprekers gaf de brandweer het advies ramen en deuren te sluiten en zoveel mogelijk binnen te blijven.

Na ± 12 uur na de brand is een bewonersbrief uitgegaan. Hierin werd geen uitleg gegeven over de risico's en ook niet over het hoe en waarom van de maanpakken die werden gedragen bij het opruimen. Wel werd toelichting gegeven op de maatregelen die de gemeente genomen had. De brief bevatte een aantal adviezen zoals ' maak niets zelf schoon' , ' laat uw kinderen niet buiten spelen' en ' houdt deuren en ramen gesloten' .

Een tweede bewonersbrief volgde om ± 20 uur na de brand. Hierin stond dat er geen directe bedreiging bestond voor de volksgezondheid (geen uitleg van het risico). Er werd een toelichting gegeven op de maatregelen genomen door de gemeente. Gezegd werd dat er begrip is voor de ontstane ongerustheid, maar dat daar geen reden toe was.

Op zaterdagochtend 13 november 1993 werd het Cultureel centrum Boschlust in Zeist getroffen door een felle uitslaande brand. Als gevolg van deze brand kwam er asbest vrij in de directe omgeving van Boschlust, een aangrenzende villawijk. Tijdens de brand was geen aanleiding gevonden om bewoners in de directe omgeving te verzoeken ramen en deuren te sluiten. Het vuur was dermate heet, dat verbrandingsresten zich hoog in de lucht verspreiden en geen acute bedreiging vormden.

Er is een bewonersbrief uit ± 9 uur na de brand uitgegaan. In de brief werd een uitleg gegeven over de risico's en het gebruik van de maanpakken. Ook werd er een toelichting gegeven op de maatregelen die door de gemeente werden genomen. De brief bevatte een aantal adviezen zoals ' datgene dat met asbest in aanraking is gekomen afspoelen met water (ook huisdieren)' , ' ventilatie-systemen buiten werking stellen' , zoveel mogelijk binnen blijven' , contact via de luchtwegen zoveel mogelijk voorkomen' en ' houdt deuren en ramen gesloten' .

Een tweede bewonersbrief volgde ± 15 uur na de brand. Deze brief bevatte de meetgegevens en vergelijking met de normering. Weer een toelichting op de maatregelen door de gemeente en aandacht voor het eerder gegeven advies.

Naar aanleiding van de twee asbestbranden is een onderzoek ingesteld naar het verloop en de gevolgen van de communicatie rond deze branden (Maessen, 1994). Onder de omwonenden is een enquête afgenomen. In Velsen en Zeist was 68% van de omwonenden niet ongerust wanneer zij hoorden dat er sprake is van asbest. In Velsen was 22% een beetje ongerust en 7% tamelijk ongerust. In Zeist was 16% een beetje ongerust en 16% tamelijk ongerust. Als verklaring voor het niet ongerust zijn werd genoemd: ' Ik ben bekend met asbest' , ' Wij zijn nuchtere personen' , ' Asbest is een overdreven verhaal' , ' Er is geen sprake van een risico' en ' Andere zaken zijn nu belangrijker' . De mensen die wel ongerust waren, geven daarvoor de volgende verklaringen: ' Asbest is gevaarlijk' , ' De ramen stonden open tijdens de brand' , ' Maanpakken' , ' Gevoel van machteloosheid' en ' Brand was indrukwekkend' . Omwonenden met jonge kinderen (onder de 16 jaar), waren meer ongerust dan omwonenden die geen jonge kinderen hebben. Omwonenden die

het risico groot inschatten waren meer ongerust dan zij die het risico laag inschatten. Vrouwen waren meer ongerust door asbest dan mannen.

In Velsen vertrouwde 12% niet op de juistheid van de informatie die gegeven werd in de bewonersbrieven. In Zeist bedroeg dit percentage 11%. In Velsen werd 87,5% niet ongerust naar aanleiding van de brief. In Zeist 78,9%. In Velsen en Zeist werd respectievelijk 8% en 16% een beetje ongerust door de brief. In Zeist werd 11% tamelijk ongerust door de brief. In Velsen werd 5% zeer ongerust door de brief. Vaak werden dezelfde redenen genoemd als verklaring waarom men niet ongerust werd door de brief als toen men hoorde dat er sprake was van asbest. Bij die mensen waar de brief wel leidde tot ongerustheid bleek een verband te bestaan tussen het vertrouwen in de afzender en ongerustheid.

In het algemeen kan worden gesteld dat het bij beide incidenten wel meevalt met de ongerustheid die ontstaan is bij omwonenden. Er is namelijk slechts door een klein percentage van de geïnterviewden aangegeven dat zij ' tamelijk ' of ' zeer ongerust ' waren. Het aantal omwonenden dat ' een beetje ongerust ' was tijdens of na een incident, hoeft dit niet altijd negatief te ervaren en is misschien wel meer geneigd bepaalde adviezen op te volgen. Het is moeilijk te zeggen welke rol de voorlichting bij de asbestbranden in Velsen en Zeist gespeeld heeft bij het ontstaan of voorkomen van ongerustheid. Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor ongerustheid die ontstaan is door voorlichtingsactiviteiten. Het lijkt erop dat persoonsgebonden factoren, zoals geslacht, kennis van en ervaring met asbest, het hebben van jonge kinderen en het zelf inschatten van het risico de meest bepalende factoren waren voor het wel of niet ongerust zijn.

## ***CMI-Brand 28 februari 1996 te Rotterdam***

Woensdag 28 februari 1996 werd om 11.10 uur een brand gemeld in één van de opslagloodsen van het bedrijf CMI aan de Keilestraat in Rotterdam. In de loodsen lagen chemicaliën opgeslagen. De brand ontwikkelde zich snel tot een zeer grote, uitslaande brand, waardoor giftige rookwolken zich over een groot gebied verspreidden. Direct na het uitbreken van de brand werden 17 slachtoffers met ademhalingsproblemen naar het ziekenhuis vervoerd. De brandweer en de havendienst bestreden het vuur met assistentie van brandweerkorpsen uit de eigen en omliggende regio's. In de Rotterdamse wijken Heyplaat, Pernis en Hoogvliet en ook in de gemeente Spijkenisse werden de sirenes geactiveerd. In dit gebied met 120.000 inwoners werd een ieder gewaarschuwd om binnen te blijven en de noodzakelijke maatregelen tegen de rookwolken te treffen.

Nadat de sirenes waren geactiveerd, is Radio Rijnmond begonnen met het uitzenden van de instructies met het basisscenario ongeveer 1 uur na de brandmelding. De burgemeester gaf ongeveer 2 uur na melding de eerste officiële melding via Radio Rijnmond. Tot 20.55 uur zijn er officiële meldingen uitgezonden via Radio Rijnmond. Vanaf 13.30 was er een 06-informatienummer bij de GGD beschikbaar. Uit de piekbelasting direct na het openen van het nummer blijkt dat er bij de bevolking een grote behoefte was aan nadere informatie. Er zijn in totaal op 28 februari 3081 telefoontjes afgehandeld. Velen kwamen er echter niet door. Uit een analyse van de afgehandelde telefonische meldingen blijkt dat 40% van de vragen betrekking had op algemene aspecten. Van alle vragen richtte 30% zich op gezondheidsaspecten, terwijl 30% van de bellers klachten doorgaven over de sirenes, het openbaar vervoer, onduidelijkheid over de schoolkinderen en de afzettingen.

In Spijkenisse is ook gebruik gemaakt van de kabelkrant om de bewoners te informeren.

Het opvolgen van het basisscenario is later door middel van een telefonische enquête onderzocht (Van Duin en Staalduinen, 1996). De eerste ingeving na het horen van de sirene was vooral het sluiten van ramen en deuren en het aanzetten van de radio/tv. Het naar binnen gaan of binnen blijven was voor het merendeel als vanzelfsprekend gedaan en daarom niet meer apart genoemd. Uit de reacties blijkt dat de elementen van het basisscenario redelijk goed opgevolgd zijn. Van de ondervraagden die de sirene gehoord hebben was 35% niet direct gealarmeerd. De eerste ingeving na het horen van de sirene was bij hen; het is een oefening, defect, vergissing of niets speciaals. De meeste ondervraagden waren op de hoogte van de brand. Ze waren gewaarschuwd door de sirene en/of geïnformeerd door de geluidswagen, radio, tv of door familie en kennissen. Het advies van de overheid, naar binnen gaan, ramen en deuren sluiten en de radio/tv aanzetten, werd door de meesten (95%) verstandig gevonden.

Onder de reacties van de bevolking is niets gebleken van het ontstaan van paniek of vluchtgedrag. Er zijn wel mensen geweest die het afgezette gebied in wilden, maar geen mensen die het gebied uit wilden. De meeste mensen hebben gehoor gegeven aan de oproep om te schuilen.