

Noodmelding

NL-Alert 21-08-2017 22:34

Grote brand met rook bij de Esso Botlekweg
Rotterdam. Ramen en deuren sluiten en ventilatie
uitzetten. De verwachting is dat verdere escalatie niet
plaatsvindt. Info via Rijnmondveilig.nl



Zo veel branden, in zo'n korte tijd. Zorgwekkend!!! #esso #botlek

T.C. Mehmet Topçu @memocanofficial

9

Crisiscommunicatie tijdens drie incidenten in de Rotterdamse Botlek

Marije Bakker, Lindy Schotman

9.1 Inleiding

In de zomermaanden van 2017 vinden in korte tijd drie incidenten plaats bij petrochemische bedrijven in de Botlek. Bij Shell Pernis leidt op 29 juli een brand tot een *shutdown* van het bedrijf en op 31 juli is er sprake van een gaslekkage. Op 21 augustus doet zich bij de raffinaderij van Esso een grote brand voor. In alle drie de gevallen wordt er opgeschaald volgens de GRIP-regeling en worden omwonenden via verschillende kanalen over het incident geïnformeerd. De informatievoorziening verloopt – naar het oordeel van sommigen – niet optimaal, wat leidt tot een reeks vragen van gemeenteraadsfracties in onder andere de gemeenten Rotterdam en Nissewaard. Over de informatievoorziening na de incidenten worden zelfs Tweede Kamervragen gesteld.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is waarom het vaak lastig is te communiceren richting alle betrokken partijen. Welke factoren maakten dat de crisiscommunicatie niet naar ieders tevredenheid verliep? Nadat eerst het verloop van de drie incidenten is geschetst, gaan we na waar zich problemen hebben voorgedaan en voor welke vraagstukken het crisiscommunicatieteam van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond kwam te staan.

9.2 Feitenrelaas

Brand bij Shell Pernis, 29-30 juli 2017

Op zaterdagavond 29 juli komt er om 22.35 uur bij de meldkamer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een melding binnen van rookontwikkeling bij Shell Pernis. Er blijkt sprake te zijn van brand in een kabelgoot. De brandweer kan de brand echter niet blussen zolang de installaties onder stroom staan. Er wordt een specialist opgeroepen om de stroom uit te schakelen. In afwachting van zijn komst, blijft de brandweer ter plaatse. Na enige tijd (om 23.23 uur) vindt er een explosie plaats, waardoor er brand uitbreekt in een stroomverdeelstation. Op een deel van het industrieterrein valt daardoor de stroom uit. Uit veiligheidsoverwegingen volgt een *shutdown* van het gehele bedrijf. Als onderdeel van de veiligheidsprocedure bij een *shutdown* worden forse hoeveelheden brandbare gassen afgefakkeld. Omdat er echter als gevolg van de stroomuitval geen stoom aan de gassen kan worden toegevoegd, komen uit de fakkels niet alleen vlammen, maar ook grote hoeveelheden zwarte roet en rook.

De hulpdiensten zijn na het uitbreken van de brand opgeschaald naar GRIP-1. Rond middernacht verschijnt op de gemeenschappelijke website van de hulpdiensten, Rijnmondveilig.nl, een eerste bericht over het incident. Daarin wordt gemeld dat er geen sprake is van brand en dat er geen gevaar is voor de omgeving. Onmiddellijk daarna komt een aanvullend bericht dat er toch sprake blijkt te zijn van brand in een elektriciteitsstation. Daarna volgen enkele berichten dat de brandweer bezig is de brand te bestrijden, dat het bedrijf gecontroleerd is stilgelegd en dat er afgefakkeld wordt. De brandweer kan om 03.00 uur die nacht beginnen met bluswerkzaamheden; een kleine drie uur later, om 05.52 uur, wordt het sein 'brand meester' gegeven. Om 13.55 uur zondagmiddag wordt er afgeschaald naar GRIP-0, waarna de berichtgeving op Rijnmondveilig.nl stopt.

Het aantal klachten van omwonenden dat bij de meldkamer van Milieudienst Rijnmond (DCMR) binnenkomt, is het eerste uur na het uitbreken van de brand minimaal. Pas later ontvangt DCMR enkele tientallen meldingen over roetdeeltjes en rook. Op sociale media worden reacties op het incident en vooral veel foto's van de metershoge vlammen gedeeld. De volgende dag berichten reguliere media over het incident en de reacties daarop van omwonenden. Zo geeft een inwoon-

ster van Pernis aan erg ongerust te zijn geweest, omdat ze niks van de autoriteiten vernam. ‘Voor dit soort situaties heb ik me aangemeld bij de sms-dienst NL-Alert.’¹

Gaslekkage Shell Pernis, 31 juli 2017

Op maandagavond 31 juli vindt er wederom een incident plaats op het industrieterrein van Shell Pernis. Bij de meldkamer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond komt om 22.47 uur de melding binnen dat er sprake is van een gaslekkage. Het betreft een mengsel van stoffen. De hulpdiensten worden gealarmeerd en er wordt direct opgeschaald naar GRIP-1. Al binnen een kwartier (om 23.03 uur) wordt er op Rijnmondveilig.nl een eerste bericht geplaatst, waarin wordt gemeld dat de Vondelingenweg (waaraan het industrieterrein gelegen is) zal worden afgesloten en dat ook het treinverkeer wordt stilgelegd. Terwijl medewerkers van Shell proberen de lekkage te dichten, verrichten de brandweer en DCMR op het industrieterrein en in de omgeving metingen. De gevaarlijkste stof die bij de lekkage is vrijgekomen is fluorwaterstof (HF). Op de incidentlocatie is de uitslag van de meting positief, maar in de omgeving worden geen gevaarlijke concentraties gemeten. Toch ruiken hulpverleners, die in de omgeving de afzettingen regelen, een scherpe, prikkelende geur. Zij krijgen last van hun keel en ogen en besluiten daarom spontaan mensen in de omgeving te waarschuwen.

Drie kwartier na de melding van de gaslekkage (zo rond 23.30 uur) brengt een van de ketenpartners van de veiligheidsregio zonder afstemming met het CoPI, het bericht naar buiten dat er een gaswolk richting Hoogvliet drijft en dat geadviseerd wordt om ramen en deuren te sluiten. Een halfuur later corrigeert deze ketenpartner dit bericht door via Twitter te melden dat er geen sprake is van een gaswolk en dat het sluiten van ramen en deuren niet nodig is. Deze tegenstrijdige berichtgeving zorgt voor enige onrust onder omwonenden. Vooral inwoners van Hoogvliet maken zich zorgen. Nadat ze tevergeefs op websites naar informatie hebben gezocht, zoeken mensen elkaar op via Facebook.²

1 AD, 31 juli 2017. Regio: Omwonenden raffinaderij hadden alarmbericht willen hebben. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/omwonenden-raffinaderij-hadden-alarmbericht-willen-hebben-a8e2bb90/>.

2 RTV Rijnmond, 31 juli 2017. Nieuws: Omwonenden Shell Pernis willen eerder informatie. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/157678/Omwonenden-Shell-Pernis-willen-eerder-informatie>.

In de nacht van dinsdag 1 augustus kan om 02.15 uur worden afgeschaald naar GRIP-0. Vijf minuten later wordt op Rijnmondveilig.nl een vijftiende en laatste bericht over het incident geplaatst. Enkele dagen later, op 9 augustus, vindt er in Pernis een bewonersbijeenkomst plaats met vertegenwoordigers van de veiligheidsregio, DCMR en Shell. De bijeenkomst wordt door zo'n tweehonderd mensen bijgewoond. Er worden veel vragen gesteld over de onduidelijke communicatie.

Brand bij Esso, 21 augustus 2017

Een paar weken later, in de avond van maandag 21 augustus, breekt in het Botlekgebied brand uit bij de raffinaderij van Esso. Om 21.37 uur wordt bij de meldkamer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond melding gedaan van dit incident. Tien minuten later wordt er opgeschaald naar GRIP-1. Terwijl de brandweer, in samenwerking met medewerkers van Esso, met de brandbestrijding start, zijn de brand en ook de vlammen van het affakkelen op grote afstand zichtbaar. Vanwege de sterke rookontwikkeling en het neerslaan van roetdeeltjes in de omgeving, maar ook vanwege de mogelijke maatschappelijke onrust die na de twee eerdere incidenten zou kunnen ontstaan, wordt om 22.05 uur opgeschaald naar GRIP-2. Iets voordien is een eerste bericht op Rijnmondveilig.nl geplaatst. Voor de communicatie richting omwonenden wordt ook NL-Alert ingezet, waarbij in verband met de verspreiding van roet en de zichtbaarheid van het incident over een grote afstand wordt gekozen voor een ruim verzendgebied. Om 22.29 uur wordt het eerste bericht verzonden dat echter onvolledig is: specificaties van het incident ontbreken (zie onderstaand).

NL-Alert 21-08-2017 (22:29 uur)

(Zeer grote of grote) brand met rook [invullen locatie]. Ramen en deuren sluiten en ventilatie uitzetten. De verwachting is dat verdere escalatie niet plaatsvindt.

Binnen vijf minuten gaat een tweede NL-Alert bericht uit, waarin wel de specificaties van het incident zijn opgenomen en, zoals gebruikelijk, een directe link naar de website Rijnmondveilig.nl. Ontvangers van het bericht klikken massaal door naar de website, die daardoor overbelast

raakt en zo'n 45 minuten niet of slecht bereikbaar is. Om dit te onder-
vangen, wordt via sociale media extra informatie verstrekt.

Tegen middernacht (om 23.50 uur) wordt het sein 'brand meester' gegeven. Om te melden dat de situatie veilig is (ont-alarmeren), gaat om 01.40 uur een derde NL-Alert bericht uit. Vanwege het late tijdstip valt dit bij een aantal mensen in de omgeving niet in goede aarde. Om 02.15 uur wordt er afgeschaald naar GRIP-0. Een kwartier later verschijnt op de website Rijnmondveilig.nl een laatste bericht, waarin wordt aangegeven dat bij de brand roet is vrijgekomen die aangetroffen kan worden in de omgeving. Er worden daarbij ook enkele handelingsperspectieven geboden: 'verwijder roet met water en zeep, voorkom huidcontact met roet en wacht met het gebruik van producten uit volkstuinen tot meer bekend is over het roet.'

In de media is er na afloop veel aandacht voor de inzet van NL-Alert. Het gaat daarbij niet alleen over het eerste, onvolledige bericht, maar ook over het grote verzendgebied. Veel mensen zouden de NL-Alert berichten onnodig hebben ontvangen.³ Ook het uit de lucht raken van de website Rijnmondveilig.nl is onderwerp van kritiek.⁴

9.3 Welke communicatiemiddelen wanneer in te zetten?

Hoewel iedereen het belang van goede crisiscommunicatie onderkent, weten we ook dat het lastig kan zijn om dit goed te doen. En wat is dan goed? Wie bepaalt dat? Tijdens een crisissituatie moet worden voorzien in de informatiebehoefte van direct getroffen en, anderszins betrokkene en geïnteresseerden. Deze informatiebehoefte zou leidend moeten zijn in de crisiscommunicatie. De vraag is of daar ook altijd aan kan worden voldaan. Bij twee van de drie incidenten in het Botlekgebied verliep de informatievoorziening richting omwonenden niet optimaal. Na afloop volgden ruim 75 vragen vanuit verschillende gemeenteraden en werden Kamervragen gesteld over de informatievoorziening ten

3 RTV Rijnmond, 22 augustus 2017. Nieuws: Onderzoek naar haperende communicatie rond brand bij Esso. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/158405/Onderzoek-naar-haperende-communicatie-rond-brand-bij-Esso>.

4 AD, 21 augustus 2017. Regio Rotterdam: Grote brand bij Esso in de Botlek is geblust. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/grote-brand-bij-esso-in-de-botlek-is-geblust-a00c1915/>.

tijde van de incidenten. Veel vragen gingen over het al dan niet inzetten van NL-Alert tijdens de incidenten. Waarom was ervoor gekozen om na de incidenten bij Shell Pernis geen NL-Alert bericht uit te sturen, terwijl er onder omwonenden wel een informatiebehoefte was? Ook hadden raadsleden vragen hoe het kon gebeuren dat tijdens de brand bij Esso de website Rijnmondveilig.nl langere tijd niet bereikbaar was voor nadere informatie en hoe dit in de toekomst kon worden voorkomen. Een calamiteitenwebsite die tijdens een calamiteit onbereikbaar is, is immers onwenselijk. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: waarom verliep de communicatie richting omwonenden niet optimaal? Wat maakt dat het lastig blijkt dit foutloos te organiseren?

9.4 Analyse

9.4.1 *Wel/niet inzetten NL-Alert*

Bij alle drie de incidenten in het Botlekgebied leidde het al dan niet inzetten van NL-Alert tot commentaar van omwonenden. Bij zowel de brand op 29 juli als bij de gaslekkage op 31 juli bij Shell Pernis ging er geen NL-Alert bericht uit. Volgens de veiligheidsregio was er geen gevaar voor de omgeving en er was weinig onrust. Op sociale media werd weliswaar veel over Shell Pernis gesproken, maar de toon was niet bezorgd en de media berichtten correct. Toch was een aantal omwonenden ontevreden over het uitblijven van een NL-Alert.⁵ Omdat ze van de autoriteiten geen alarmbericht ontvingen, werden sommige omwonenden juist ongerust. Mensen hadden bijvoorbeeld graag gehoord dat er geen gevaar was voor de omgeving.⁶ Overigens werd er tijdens beide incidenten uitgebreid gecommuniceerd via Rijnmondveilig.nl.

Tijdens de informatieavond op 9 augustus, waar zowel Shell, de milieudienst DCMR en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond aan-

5 AD, 31 augustus 2017. Regio Rotterdam: Omwonenden raffinaderij hadden alarmbericht willen hebben. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/omwonenden-raffinaderij-hadden-alarmbericht-willen-hebben-a8e2bb9/>.

6 RTV Rijnmond, 9 augustus 2017. Nieuws: Omwonenden Shell Pernis hebben kritiek op communicatie hulpdiensten. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/157969/Omwonenden-Shell-Pernis-hebben-kritiek-op-communicatie-hulpdiensten>.

wezig was, werden veel vragen gesteld over de communicatie tijdens de incidenten bij Shell Pernis. Een van de omwonenden stelde de vraag: ‘Waarom krijg ik wel een NL-Alert als Feyenoord kampioen wordt en de stad vol is en niet als er een brand is bij Shell en er een schadelijke stof vrijkomt?’ Een ander vroeg zich af waarom omwonenden niet gerustgesteld werden met een bericht, zodat iedereen rustig kon gaan slapen. Dat had volgens hem veel onrust en paniek weggenomen, want nu wisten omwonenden niet waar ze aan toe waren. De directeur Brandweer van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond gaf de volgende verklaring voor het niet-uitsturen van een NL-Alert:⁷

‘Het was niet nodig, omdat de eerste metingen niet verontrustend waren. Er waren in het eerste uur ook maar vier klachten binnengekomen, dat is betrekkelijk weinig. Ook waren de metingen op het terrein negatief, daarom hebben we besloten niet op te schalen en geen NL-Alert in te zetten. Wel moeten we hier lering uit trekken en kijken of we dit de volgende keer anders kunnen doen.’

Tijdens de brand bij Esso op 21 augustus gingen er wel NL-Alert berichten uit. Er was sprake van een brand met veel roet en de vuurverschijnselen waren op grote afstand waarneembaar. Het uitsturen van de NL-Alert berichten verliep echter niet helemaal naar wens. In het eerste bericht ontbrak specifieke informatie over de brand, de locatie en er werd niet doorverwezen naar de website rijnmondveilig.nl voor aanvullende informatie. Daarom werd vrijwel direct een tweede bericht verstuurd. Een derde bericht werd midden in de nacht verstuurd, om te melden dat het vuur was gedoofd. Dit was een bewuste keuze: ‘We wilden blijvende onrust voorkomen’.⁸ Terwijl na de incidenten bij Shell Pernis omwonenden juist vroegen om zo’n afsluitend bericht, viel deze keer het bericht bij een aantal mensen niet in goede aarde, vanwege het late tijdstip en omdat het bericht ook mensen uit een wijde omgeving bereikte.

7 AD, 10 augustus 2017. Regio Rotterdam: Waardering voor openhartigheid Shell. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/waardering-voor-openhartigheid-shell-a6coc443/>.

8 AD, 22 augustus 2017. Regio Rotterdam: Actie na uitvallen rampenwebsite tijdens brand Esso. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/actie-na-uitvallen-rampenwebsite-tijdens-brand-esso-addd8759/>.

Alleen al uit deze drie incidenten blijkt dat er over een aantal kwesties rondom NL-Alert te discussiëren valt. Ten eerste bestaan er verschillende denkbeelden over het nut en de noodzaak van NL-Alert. Sommige veiligheidsregio's beschouwen NL-Alert vooral als middel om te alarmeren: het uitsturen van een NL-Alert is een manier om burgers te waarschuwen voor de risico's en/of gevolgen van een incident. Burgers daarentegen verwachten soms ook een NL-Alert te ontvangen om hen over een incident te informeren waarbij geen direct gevaar is. Er bestaat dus een verschil in perceptie waarom en wanneer NL-Alert zou moeten worden ingezet.

Volgens het *Beleidskader NL-Alert* van het ministerie van Justitie en Veiligheid kan NL-Alert worden ingezet bij incidenten, rampen en crises op het moment dat die zich voordoen of in de direct daaraan voorafgaande fase van acute dreiging, als het incident een acuut handelen van het publiek vergt, een fysieke bedreiging kan vormen of voor grote maatschappelijke onrust/ontwrichting kan zorgen (JenV, 2015). Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de informatiebehoefte en perceptie van het publiek. Als er een duidelijke informatiebehoefte is, kan ook dat reden zijn om een NL-Alert bericht te verzenden. Dit uitgangspunt biedt ruimte voor veiligheidsregio's om ook een NL-Alert te versturen wanneer er geen direct gevaar is, maar er mogelijk wel een informatiebehoefte bij burgers bestaat, zoals het geval was bij de incidenten bij Shell Pernis. In Rotterdam-Rijnmond was en is de afspraak dat NL-Alert alleen wordt ingezet als er een handelingsperspectief zoals 'sluit ramen en deuren' of 'kom niet naar de plaats van het incident' kan worden meegegeven.

Verder kan het zijn dat autoriteiten menen dat een NL-Alert ingezet dient te worden, maar burgers dit overbodig vinden. Tijdens het incident bij Esso werd midden in de nacht nog een afsluitende NL-Alert verstuurd. Dit om te 'ont-alarmeren'. Burgers werden erdoor wakker en vonden het overbodig dat ze het bericht ontvingen. Ook over de omvang van het verzendgebied werd kritiek geuit. Dat was eerder ook het geval tijdens een grote brand in Volendam (2016), toen niet alleen Volendammers midden in de nacht een NL-Alert ontvingen, maar ook

mensen uit Heemskerk, Purmerend, Zaandam en Amsterdam-Noord. Dit leidde ook toen tot veel boze reacties.⁹

Daarnaast kan het type gebeurtenis waarover een NL-Alert wordt verstuurd bij burgers slecht vallen. Zo ging er op 15 mei 2017 een NL-Alert uit over de huldiging van Feyenoord tot landskampioen: ‘Huldiging Feyenoord Rotterdam, geen plek meer voor feestgangers, de binnenstad is vol.’¹⁰ Een kleine twee weken later werd door de politie van Amsterdam in de aanloop naar de Europa Leaguefinale tussen Ajax en Manchester United een soortgelijk bericht verstuurd: ‘Kom niet meer naar Amsterdam. De binnenstad is vol. Kijk de wedstrijd van Ajax elders.’¹¹ Op Twitter verschenen allerlei berichten van geïrriteerde burgers. Veel mensen vonden het te ver gaan dat voor drukte in een binnenstad NL-Alert werd ingezet. Sommigen meldden dat ze daarom de optie om NL-Alert berichten op hun mobile telefoon te ontvangen, weer hadden uitgezet.¹² Anderen daarentegen vonden het wel terecht dat ook in deze situaties NL-Alert werd ingezet. Zij konden nu hun eigen afweging maken. We hebben in Nederland nu de beschikking over dit middel, dus waarom zouden we er dan geen gebruik van maken om mensen op bepaalde situaties te wijzen?

Het mag duidelijk zijn dat NL-Alert op dit moment nog geen optimaal en sluitend systeem is. Het is daarom belangrijk om meer systematisch naar (de reacties op) verzonden NL-Alert berichten te kijken. Mogelijk kan dan een modus worden gevonden waarbij NL-Alert tegemoetkomt aan de behoeften van burgers. Terwijl de een blij is dat hij ’s nachts geïnformeerd wordt, wil de ander ’s nachts liever niet lastig gevallen worden. Die keuzemogelijkheid in het ontvangen van NL-Alert berichten bestaat op dit moment nog niet.

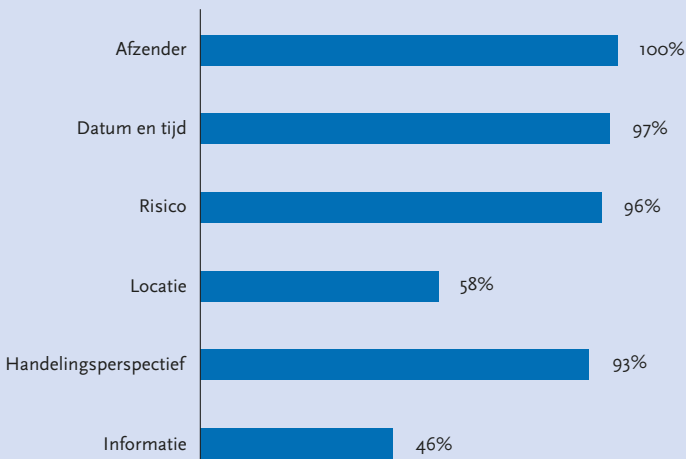
- 9 NH Nieuws, 28 juli 2016. Nieuws: Waarom kregen we vannacht een NL-Alert? Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/189039/Waarom-kregen-we-vannacht-een-NL-Alert>.
- 10 RTV Rijnmond, 15 mei 2017. Nieuws: Veel klachten op Twitter over NL-Alert huldiging. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/154994/veel-klachten-op-Twitter-over-NL-Alert-huldiging>.
- 11 ‘Politie Amsterdam: “NL-alert voor EL-finale was nodig”’, *Het Parool*, 25 mei 2017.
- 12 Metronieuws, 25 mei 2017. In het nieuws: ‘Nederland verbaasd over NL-Alert “overvol” Amsterdam’. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.metronieuws.nl/nieuws/binnenland/2017/05/nederland-verbaasd-over-nl-alert-amsterdam>.

Inventarisatie NL-Alert berichten 2013-2017

Het lectoraat Crisisbeheersing van het IFV heeft de NL-Alert berichten die in de jaren 2013 tot en met 2017 zijn verstuurd, eens op een rijtje gezet (zie Bakker et al., 2018). In die periode werd bij 213 incidenten NL-Alert ingezet, om burgers te waarschuwen of te informeren. Bij 90 procent van de incidenten was er sprake van een brand.

In totaal werden in die periode 403 NL-Alert berichten verstuurd. Van deze berichten voldeed 54 procent aan de vormvereisten die in het *Beleidskader NL-Alert* zijn omschreven. Deze NL-Alert berichten bevatten in ieder geval een afzender, een datum en tijdstip, een omschrijving van het risico, de locatie en een handelingsperspectief. Een doorverwijzing naar aanvullende informatie is optioneel. Onderstaande figuur geeft een overzicht van het percentage berichten dat aan deze componenten voldeed.

Figuur 9.1 Aanwezigheid van componenten in NL-Alert berichten, 2013 t/m 2017



Opvallend is dat het minst vaak werd voldaan aan de component locatie: in 42 procent van de NL-Alert berichten ontbrak een volledige omschrijving. Er werd of helemaal geen locatie van het incident genoemd (27 procent) of alleen de straat of naam van een bedrijf (18 procent) of alleen de regio of plaats (55 procent). Zonder informatie over de locatie is het voor burgers lastig om te bepalen of zij een risico lopen. Een doorverwijzing naar aanvullende informatie was slecht in 46 procent van de berichten opgenomen. Het is echter wel wenselijk dat een doorverwijzing naar aanvullende informatie wordt gegeven, omdat burgers vaak een informatiebehoefte hebben en zo gemakkelijk betrouwbare informatie kunnen vinden.

9.4.2 Bekendheid en bereikbaarheid van Rijnmondveilig.nl

Naast NL-Alert werd door Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond ook de website Rijnmondveilig.nl ingezet om burgers te informeren. Deze website wordt doorgaans actief als er sprake is van een incident met zichtbare effecten voor de (directe) omgeving. De afspraak is om dan binnen 15 minuten na aanvang van het incident een bericht op de website te plaatsen. (Volgens de Wet veiligheidsregio's dient er binnen 30 minuten te worden gecommuniceerd.) Bij incidenten waarbij NL-Alert wordt ingezet, wordt doorverwezen naar de website voor aanvullende informatie. Dit gebeurde ook tijdens de grote brand bij Esso. Toen daarna een groot aantal mensen tegelijkertijd de link naar Rijnmondveilig.nl raadpleegde, zorgde dit voor een piekbelasting, waardoor de website zo'n 45 minuten slecht of niet bereikbaar was.¹³ Dit manco werd zo veel mogelijk gecompenseerd met extra informatie via woordvoering ter plaatse (vanuit het CoPI) en via sociale media. Via tweets en berichten op Facebook werd op vele tientallen reacties antwoord gegeven. In onderstaande tabel wordt voor zowel het incident bij Esso als voor de twee incidenten bij Shell een overzicht gegeven van de communicatie-activiteiten.

Het uitvallen van de website Rijnmondveilig.nl leidde tot vragen van gemeenteraadsfracties. Hoe zou dit in de toekomst kunnen worden voorkomen?¹⁴ Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft daartoe inmiddels maatregelen getroffen. Zo is de capaciteit van de website fors verhoogd en wordt er tijdens grote incidenten een zeer compacte versie van de website (met alleen de relevante berichten) getoond. Tevens heeft de veiligheidsregio een app ontwikkeld waar mensen, als zich in de regio iets voordoet, betrouwbare informatie kunnen vinden van de brandweer, ambulancedienst, meldkamer, politie, gemeenten en andere partners. Dit idee is ontstaan na gesprekken met omwonenden na de incidenten bij Shell en Esso. Tijdens die incidenten zochten

13 Rijnmondveilig, 29 augustus 2017. Artikelen: Veilig leven: Terugblik op maandag 21 augustus 2017. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmondveilig.nl/veilig-leven/terugblik-op-maandag-21-augustus-2017/>.

14 AD, 22 augustus 2017. Regio Rotterdam: 'Uitvallen rijnmondveilig.nl tijdens Essobrand is onacceptabel'. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/voor-ne-putten/enlsquo-uitvallen-rijnmondveilig-nl-tijdens-essobrand-is-onacceptabelenrsquo--ad213f2o/>.

mensen op internet naar informatie, maar vonden deze niet altijd. Ook ontstond onder bewoners verwarring door de beperkte berichtgeving. Zo werd – zoals altijd – de informatievoorziening via de website Rijnmondveilig.nl afgerond zodra er was afgeschaald (naar GRIP-o). De app moet dan ook een aanvulling zijn op NL-Alert en de informatie op Rijnmondveilig.nl.¹⁵

Tabel 9.1 Communicatie-activiteiten tijdens drie incidenten

Locatie incident	Shell 29 juli 2017	Shell 31 juli 2017	Esso 21 augustus 2017
Opschalingsniveau	GRIP-1	GRIP-1	GRIP-2
Begin incident	29/7 om 23.23 uur	31/7 om 22.47 uur	21/8 om 21.37 uur
Eerste bericht op Rijnmondveilig	29/7 om 23.35 uur (+12 min.)	31/7 om 23.02 uur (+15 min.)	21/8 om 21.48 uur (+9 min.)
Terug naar GRIP-o	30/7 om 13.55 uur	1/8 om 02.15 uur	22/8 om 02.15 uur
Laatste bericht op Rijnmondveilig	30/7 om 14.33 uur (+38 min.)	1/8 om 02.20 uur (+5 min.)	22/8 om 02.31 uur (+16 min.)
Aantal berichten	28	15	22
Aantal vragen sociale media beantwoord	–	–	circa 150
Inzet NL-Alert	nee	nee	ja
Aantal NL-Alerts	–	–	3
Tijdstip NL-Alerts	–	–	22.29 uur, 22.34 uur en 01.40 uur
Persmonitor	nee	nee	ja
Inzet sirenes	nee	nee	nee
Calamiteitenzender	nee	nee	nee

Het was overigens niet de eerste keer dat de bereikbaarheid van een calamiteitenwebsite het onverhoopt liet afweten. Tijdens de brand in Moerdijk (2011) was de overheidswebsite Crisis.nl niet bereikbaar vanwege een technische storing. Omdat Crisis.nl niet werkte, wendden burgers

15 RTV Rijnmond, 25 januari 2018. Nieuws: Met nieuwe app altijd op de hoogte bij gevaar in de regio. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.rijnmond.nl/nieuws/164089/Met-nieuwe-app-altijd-op-de-hoogte-bij-gevaar-in-de-regio>.

zich tot de websites van de gemeente Moerdijk en de regionale omroep. Deze websites waren echter niet ingericht op zulke grote bezoekersaantallen, waardoor ook deze websites slecht bereikbaar waren. Hoewel nadien de capaciteit van Crisis.nl is uitgebreid, bleek deze uitbreiding niet voldoende. Tijdens een test met een noedmelding op 4 december 2017 ging de overheidssite Crisis.nl opnieuw plat. Ook bezweek deze website toen op 18 januari 2018 een zeer zware storm over Nederland raasde en de site massaal (drie miljoen hits) werd geraadpleegd.¹⁶

9.4.3 *Betrokkenheid en rol andere partijen*

Tijdens de incidenten in het Botlek-gebied was Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond niet de enige partij die communiceerde over de situatie. Onder andere Shell, Esso, de milieudienst DCMR, de politie en de gemeente Nissewaard waren zenders van informatie over het incident. De veiligheidsregio had dus geen ‘monopolie’ over de crisiscommunicatie. Om een zo eenduidig mogelijke boodschap uit te zenden, was afstemming tussen de betrokken partijen wenselijk. Voor een groot deel is dit tijdens de drie incidenten goed verlopen.

Tijdens het eerste incident bij Shell Pernis waren er duidelijke afspraken gemaakt tussen de woordvoerders van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Shell en DCMR. De partijen wisten wat hun rol was en hielden zich daar ook aan. De veiligheidsregio communiceerde over ontwikkelingen rondom het incident en bood handelingsperspectieven. Shell communiceerde via haar eigen website over de actuele situatie, de gevolgen en met wie zij in contact stond over het incident (hulpdiensten en Milieudienst Rijnmond DCMR). Tevens verstuurde Shell een e-mail met uitleg en excuses naar leden van de Shell Burenrraad.¹⁷ De milieudienst DCMR inventariseerde tijdens het incident voornamelijk de klachten (enkele tientallen) die binnenkwamen van

¹⁶ Tweakers, 19 januari 2018. Nieuws: Storm laat online sporen na. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://tweakers.net/nieuws/45997/storm-laat-online-sporen-na.html>.

¹⁷ Shell, 1 augustus 2017. Over ons: Shell Pernis: Berichten 2017. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.shell.nl/over-ons/shell-pernis-refinery/news-archive-pernis/berichten-2017.html>.

omwonenden (over roetdeeltjes en de rook) en communiceerde hierover via hun eigen website.¹⁸

Tijdens het tweede incident bij Shell Pernis waren er ook afspraken gemaakt, maar dit keer verliep de communicatie niet helemaal naar wens. Ketenpartners namen, met de beste intenties, het initiatief om te communiceren over het incident. Zo gingen hulpverleners uit eigen beweging mensen waarschuwen voor het vermeende gevaar, nadat zij een scherpe, prikkelende geur hadden geroken. Later bleek uit metingen dat er geen gevaarlijke concentraties van stoffen waren. Een andere ketenpartner had op zijn beurt, zonder dit eerst af te stemmen met het CoPI, het bericht naar buiten gebracht dat er een gaswolk richting Hoogvliet dreef. Dit bleek echter niet het geval te zijn.¹⁹ Hoewel beide initiatieven met de beste bedoelingen werden genomen, leidden ze tot onrust onder bewoners.

Tijdens het incident bij Esso op 21 augustus werd de communicatie tussen de betrokken partijen (Esso, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, DCMR en gemeente Nissewaard) goed op elkaar afgestemd. De veiligheidsregio plaatste met enige regelmaat berichten op Rijnmondveilig.nl en verstuurde een drietal NL-Alerts.

In de periode dat de website 'Rijnmondveilig.nl' tijdelijk niet bereikbaar was, communiceerde de DCMR dat er gewerkt werd aan een oplossing. Ook beantwoordde de DCMR vragen van omwonenden.²⁰ De gemeente Nissewaard communiceerde ook actief over het incident en bood op haar website handelingsperspectieven (als 'het sluiten van ramen en deuren en het uitschakelen van de ventilatie'). Tijdens de nasleep van het incident was er intensief contact tussen de gemeente Nissewaard en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond over de gevolgen van de vrijgekomen roetdeeltjes voor omwonenden.²¹ Esso organiseerde

18 DCMR, 30 juli 2017. Nieuws: Milieumeldingen: Stroomstoring bij Shell. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.dcmr.nl/milieumeldingen/2017/07/grote-fakkels-zichtbaar-door-stroomstoring-bij-shell.html>.

19 AD, 1 augustus 2017. Regio Rotterdam: Agenten slaan na incident bij Shell uit zichzelf alarm in Hoogvliet. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.ad.nl/rotterdam/agenten-slaan-na-incident-bij-shell-uit-zichzelf-alarm-in-hoogvliet-a2f7ec61>.

20 DCMR, 22 augustus 2017. Nieuws: Milieumeldingen: Update brand bij Esso. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.dcmr.nl/milieumeldingen/2017/08/brand-bij-esso.html>.

21 Nissewaard actueel, 21 augustus 2017. Regio nieuws: Brand bij Esso raffinaderij Botlek. Op 5 november 2018 ontleend aan <https://www.nissewaardactueel.nl/brand-bij-esso-raffinaderij-botlek/>.

een informatiebijeenkomst voor omwonenden, waarbij ook de DCMR, de veiligheidsregio, GGD en de gemeente Nissewaard aanwezig waren. Tijdens die bijeenkomst was er volop ruimte voor vragen vanuit het publiek.²²

9.5 Afronding

Uit de hier beschreven incidenten blijkt dat een aantal factoren de crisiscommunicatie richting omwonenden kan bemoeilijken. Ten eerste bestaat er een verschil van mening wanneer NL-Alert in te zetten. Sommigen beschouwen NL-Alert vooral als middel om te alarmeren, terwijl anderen het waarderen als NL-Alert ook om andere redenen wordt ingezet. Tevens is er geregeld (ook bij andere incidenten) discussie over het tijdstip en het verzendgebied van een NL-Alert. Is een NL-Alert midden in de nacht gewenst? Ten tweede laat de bereikbaarheid van websites het soms afweten. Ten derde zijn bij incidenten vaak meerdere partijen betrokken die burgers willen informeren. Dit maakt het lastig de crisiscommunicatie goed te managen. Het is daarom belangrijk om afspraken te maken wie welke informatie op welk moment naar buiten brengt. Dat het desondanks niet altijd helemaal goed gaat, is begrijpelijk. Partijen moeten soms snel besluiten nemen, waardoor in het heetst van de strijd – met de beste bedoelingen – initiatieven worden genomen die achteraf niet helemaal handig blijken te zijn.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft na de drie incidenten in de Botlek een aantal acties ondernomen om de crisiscommunicatie te verbeteren. Zo heeft de veiligheidsregio een nieuwe inzetprocedure voor NL-Alert opgesteld die beter aansluit bij het *Beleidskader NL-Alert*. Voortaan zal de veiligheidsregio zo nodig ook NL-Alert inzetten, ongeacht of er naar een bepaald GRIP-niveau is opgeschaald. Ook wordt NL-Alert niet slechts meer als alarmmiddel ingezet, maar ook om mensen te informeren als daar behoefte aan is, maar dan wel als er

22 ExxonMobil, 24 augustus 2017. Nieuws en updates: Nieuwsberichten: Informatiebijeenkomst voor omwonenden op woensdag 30 augustus. Op 5 november 2018 ontleend aan <http://www.exxonmobil.be/nl-be/company/news-and-updates/news-releases/informatiebijeenkomst-omwonenden?parentId=ba57a376-47c9-479f-8de6-cdic2e0bed8c>.

een instructie geboden kan worden. En zoals eerder vermeld heeft de veiligheidsregio de Rijnmondveilig-app ontwikkeld waarop bewoners desgewenst pushberichten kunnen ontvangen over incidenten in hun omgeving. Tevens is de capaciteit van de website enorm uitgebreid en zijn de afspraken met ketenpartners aangescherpt. Tot slot heeft de veiligheidsregio een animatie laten maken waarin wordt uitgelegd hoe en wanneer burgers in de regio Rotterdam-Rijnmond worden geïnformeerd tijdens een incident.