

3

Implementatie van risicomanagement: praktische lessen binnen de EU

In de eerste twee MiSRaR brochures zijn de lessen over respectievelijk risicobeoordeling en *mitigation planning* beschreven. Het analyseren van risico's en opstellen van een risicobeheersingsplan zijn echter nog maar de eerste helft van het werk. Uiteindelijk komt het aan op de daadwerkelijke implementatie van maatregelen. Dit is het onderwerp van deze derde brochure. Voor een effectieve implementatie is de uitdaging niet alleen om de juiste middelen en samenwerking tussen partners te realiseren, maar ook om bijvoorbeeld toezicht en handhaving te organiseren en publieke participatie te verzekeren.

Deze brochure gaat in op dergelijke voorbeelden van praktische succesfactoren, die helpen om theoretische plannen daadwerkelijk in praktijk te brengen en op die manier risicobeheersingsstrategieën echt te laten werken.

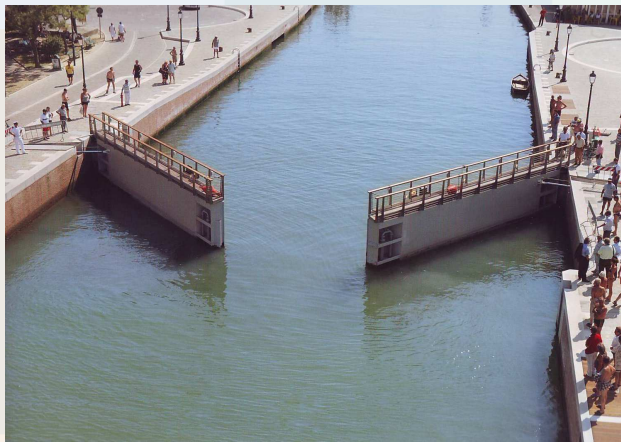
Financiering van risicobeheersing

Vanzelfsprekend is de eerste noodzakelijke randvoorwaarde voor implementatie het regelen van de benodigde middelen. Zodra de beleidsdoelstellingen en concrete maatregelen zijn bepaald, moeten de betrokken partners precies

weten welke bijdrage van hen wordt verwacht. Uiteindelijk komt dit neer op het toedelen van financiële budgetten, maar is het tevens belangrijk om te verzekeren dat de juiste professionals en bestaande materiële voorzieningen kunnen worden ingezet.

Een algemene les van MiSRaR is dat inzicht in budgetten niet makkelijk te verkrijgen is. Het

aantal budgetten dat specifiek is gelabelled voor risicobeheersing is relatief klein. Aan de andere kant kunnen maatregelen ook gefinancierd worden uit vele andere algemene budgetten, waarbinnen de middelen voor risicobeheersing niet specifiek zijn geormerkt. De kennisdeling tussen de MiSRaR-partners heeft laten zien dat tussen de ver-



Implementatie van structurele preventiemaatregelen, zoals een sluis, vergt brede maatschappelijke steun.

schillende lidstaten de beschikbare budgetten zeer verschillen, niet alleen qua feitelijk bedrag, maar ook qua relatieve omvang vergeleken met andere overheidsuitgaven. In ieder geval bleek het totale budget specifiek bedoeld voor risicobeheersing relatief klein in vergelijking met middelen beschikbaar voor ruimtelijke en infrastructurele ontwikkeling. Deze ontwikkelingen worden doorgaans afgemeten in miljarden, terwijl voor risicobeheersing de orde van grootte beperkt is tot miljoenen. Aan de ene kant is dit be-

grijpelijk bezien vanuit het verschil in maatschappelijke impact van deze budgetten, maar aan de andere kant laat het zien dat risicobeheersingsmaatregelen op het totale budget van ruimtelijke en infrastructurele projecten slechts 'strooigoed' zijn. Zo bezien kan het surrealistisch zijn om met een gemeenteraad of de nationale overhead te onderhandelen over bijvoorbeeld een klein budget voor veiligheidsmaatregelen bij een spoorlijn of tunnel, terwijl tegelijkertijd de bouwcontracten met private aannemersbedrijven een factor honderd of duizend hoger liggen. Een serieuze discussie hierover is des te meer van belang aangezien veel risico's juist door ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen worden veroorzaakt of verergerd. Dit is niet alleen het geval wanneer ontwikkelingen leiden tot een nieuwe 'risicobron' (zoals een industrieel bedrijf of geïntensiveerd transport van gevaarlijke stoffen), maar ook wanneer nieuwe 'kwetsbaarheden' (zoals huizen en scholen) dichter bij bestaande 'man-made' risico's worden gebouwd, of in het potentiële effectgebied van een natuurramp. Een algemene conclusie is dan ook dat meer aandacht moet worden geschonken aan de regels die bepalen in hoeverre veiligheidsmaatregelen vroegtijdig worden meegenomen in ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen, ook in financiële zin.

Al discussiërend over het issue 'financiering' hebben de MiSRaR-partners de volgende lessen getrokken.



Door publiek-private samenwerking kan bijvoorbeeld een groeve worden gebruikt als noodoverloop

Tips and tricks

Lessons learnt on financing

Verwerk risicobeheersing zoveel mogelijk in andere budgetten

Een belangrijke succesfactor voor het financieren van risicobeheersing is om veiligheidsmaatregelen op te nemen in projecten die al uit andere budgetten worden gefinancierd. Dit is niet alleen een kwestie van 'betalen voor het risico dat je veroorzaakt', maar het biedt ook de mogelijkheid om de uitvoeringskosten te reduceren door maatregelen mee te nemen in reeds geplande bouwactiviteiten. Zo kan bijvoorbeeld een nieuwe weg bij de aanleg direct extra verhoogd worden, zodanig dat deze boven de voorspelde water-

stand van een overstroming komt te liggen en daarmee kan dienen als route om te evacueren en voedsel en drinkwater aan te voeren. Ook kan een geluidswal langs een weg zodanig worden ontworpen dat deze tevens funktioneert als effectbeheersingsmaatregel tegen ongevallen met gevaarlijke stoffen. De mogelijkheden

om veiligheidsmaatregelen op deze wijze slim te combineren met bouwactiviteiten zijn in principe eindeloos, mits de betrokken organisaties maar bereid zijn om ze in ogenschouw te nemen. Dit vraagt een nauwe samenwerking tussen de betrokken publieke organisaties en vaak ook publiek-private samenwerking. Dit brengt ons bij de tweede les.

Zoek naar gedeelde belangen en 'win-win'

Een andere succesfactor is het creëren van sterke allianties. Om de bevoegde publieke organisaties

Good practice

Provincie Forlì-Cesena, Italië

Publiek-private financiering

De afgelopen vijftig jaar heeft langs de Savio-rivier in de provincie Forlì-Cesena grote verstedelijking plaatsgevonden. Het gevolg is een verslechtering van de natuurlijke staat van de rivier. De frequentie van overstromingen in de herfst en winter is daardoor toegenomen.

Het regionale waterschap heeft een plan opgesteld over hydro-geologische risico's. Een effectieve risicobeheersingsmaatregel die hierin is meegenomen, is om tijdens zware regen val het overtollig water tijdelijk op te slaan in speciale bassins. Het realiseren van dergelijke bassins kan echter moeilijk zijn. Ten eerste is er geldgebrek, met name door bezuinigingen op overheidsbudgetten. Ten tweede is het moeilijk om in het verstedelijkte gebied geschikte gebieden te vinden die groot genoeg zijn. Tot slot is het lastig om grond in privé-eigendom te onteigenen. Om dit op te lossen is gebruik gemaakt van het interregionale beleidsplan voor zand- en grindwinning en mijnbouw. Op grond van regionale regelgeving (17/91) moet dit plan criteria omvatten voor het gebruik van dergelijke groeves, nadat de activiteiten zijn beëindigd. Doel hiervan is om de natuur te herstellen en publiek gebruik van dergelijke gebieden mogelijk te maken. Het verantwoordelijke bedrijf is op grond van de regelgeving verplicht om voor eigen kosten de benodigde aanpassingsactiviteiten te verrichten om het gebied geschikt te maken voor het eindgebruik dat volgt uit de criteria.

De provincie en het waterschap hebben afgesproken om het beleidsplan in te zetten om gebieden aan te wijzen die in de toekomst gebruikt kunnen worden voor de tijdelijke opvang van overtollig water om zo het risico van overstromingen te reduceren. Hierdoor zijn de betreffende bedrijven verplicht om voor eigen kosten de benodigde maatregelen te treffen.

Op deze manier is het financiële probleem opgelost en wordt tegelijkertijd voorkomen dat tot onteigening moet worden overgegaan. Deze positieve ervaring heeft geleid tot verdere aanscherpingen in de regionale regelgeving.

Zie www.misrar.eu voor de volledige beschrijving van deze good practice.

en ook private bedrijven ervan te overtuigen om budgetten aan te wenden voor veiligheidsmaatregelen, is het belangrijk om goed te definiëren wat zij er zelf aan hebben. Het is zaak om te vinden wat het gedeelde belang is om een maatregel te treffen. Zo zou bijvoorbeeld een bosbouwbedrijf makkelijk moeten kunnen begrijpen wat de noodzaak is van brandpreventie, omdat het bos voor hen commerciële waarde heeft. Evenzo zal een nationale overheid onder ogen moeten kunnen zien dat preventiemaatregelen om tunnels of andere infrastructuur te beschermen niet alleen nodig zijn om slachtoffers te voorkomen, maar ook om de potentiële schade aan de totale economie te beperken als een bepaalde route voor langere tijd niet gebruikt zou kunnen worden. Het bouwen van sterke allianties gaat echter verder dan uitsluitend gedeelde belangen. Het is ook zaak om *win-win* situaties te creëren. Zelfs als de belangen uiteenlopen, kunnen bepaalde maatregelen tegelijkertijd bijdragen aan verschillende doelen. Risicoreductie kan bijvoorbeeld leiden tot de toename van grondwaarde en kansen creëren voor verdere ruimtelijke ontwikkelingen. Evenzo kan gezamenlijke rampenvoorbereiding (belang hulpdiensten) tegelijkertijd bijdragen aan natuurbehoud (belang natuurbeschermers).

Organiseer vroegtijdige betrokkenheid

Onderdeel van de zogenaamde RISCE aanpak (zie brochure 2) is vroegtijdige betrokkenheid. Het identificeren van gedeelde belangen moet zo vroeg mogelijk ter hand worden genomen in zowel ruimtelijke ordeningsprocessen als processen die primair gericht zijn op risicoreductie. Idealiter is het onderdeel van de projectopdracht en wordt het bediscussieerd bij de start van de eerste projectbijeenkomst. Een tweede stap is om als partners samen te werken aan de risicoanalyses, zodat een gezamenlijke probleemdefinitie ontstaat en het risicobewustzijn toeneemt. In alle gevallen is de allerlaatste kans om de relevante



partners te betrekken het moment dat de beleidsdoelstellingen worden bepaald (zie brochure 2), zodat de veiligheidsdoelstellingen kunnen worden geconfronteerd met doelen vanuit andere maatschappelijke perspectieven (zoals economische ontwikkeling of natuurbehoud).

Maak gebruik van Kosten-Baten Analyses

Zoals beschreven in de vorige brochure is het aan te raden om een kosten-baten analyse uit te voeren om de juiste strategieën voor risicobeheersing te identificeren. Een dergelijke KBA helpt ook om de mogelijkheden voor financiering te vinden. Enerzijds geeft een KBA inzicht in de initiële investeringskosten van veiligheidsmaatregelen, in de structurele onderhouds- en beheerkosten en de periode waarover de kosten worden afgeschreven, zodat duidelijk is op welk moment welk budget nodig is. Anderzijds laat een KBA zien welke partijen op welke manier voordeel hebben van maatregelen. Om goede financieringsconstructies te bouwen is het handig om de balans tussen 'netto-betalers' en 'netto-ontvangers' mee te wegen. Als een bepaalde sector of belangengroep veel voordelen van een ontwikkeling te verwachten heeft, dan is het niet meer dan om een bijdrage aan de veiligheidsmaatregelen te vragen. Dit hoeft niet altijd een investering vooraf te zijn: een andere optie is om overeen te komen dat een deel van de winst in de toekomst wordt bestemd voor risicoreductieprogramma's. Een dergelijke solidariteit van de bevoorreedden kan helpen om anderen te overtuigen om hun bijdrage te leveren.

Organiseer grensoverschrijdende samenwerking

Een probleem om solidariteit te bewerkstelligen is dat in veel gevallen de baten op een ander (territoriaal) niveau terecht komen dan de kosten, net zoals risico's zelf zich ook niet aan overheidsgrenzen houden. Zo kan het nodig zijn voor het reduceren van overstromingsrisico's om stroom-

opwaarts (in een ander gebied of zelfs ander land) maatregelen te nemen. Een ander voorbeeld is dat een specifieke route voor transport van gevaarlijke stoffen op de ene plek tot minder en de andere plek tot meer risico's leidt. Dit soort 'distributieve' problemen vergt grensoverschrijdende samenwerking en financieringsconstructies tussen lokale, provinciale en nationale overheden. Dit is geen gemakkelijke taak, omdat de natuurlijke neiging is om vast te houden aan formele verantwoordelijkheden van overheden voor het eigen grondgebied. Dit brengt ons bij de tweede succesfactor voor implementatie: netwerken.

Netwerken

Er is een ongelooflijk aantal wetenschappelijke theorieën over netwerken. Het MiSRaR-project is evenwel gericht op praktijklessen en 'good practices' van decentrale overheden binnen de EU. Het eerste resultaat van de discussies binnen MiSRaR is een generieke praktische aanpak voor de start van een netwerkstrategie: een netwerkbeoordeling. De stappen van een dergelijke beoordeling zijn vergelijkbaar met die van de risicobeoordeling (brochure 1) en capaciteitsbeoordeling (brochure 2).

De eerste stap is die van *netwerk identificatie*: een inventarisatie maken van de verschillende stakeholders en besluitvormers in het *mitigation* proces. De belangrijkste velden waarbinnen stakeholders geïdentificeerd kunnen worden, zijn die van (inter)nationale wet- en regelgeving en lokale verordeningen, de allocatie van (financiële) middelen en de (politieke) beleidsbeslissingen. De tweede stap is om een *netwerkanalyse* uit te voeren: het definiëren van de formele en informele relatie met de stakeholders. Bijvoorbeeld: is er een formele hiërarchie in de besluitvorming, zijn er verplichte consultatievormen of inspraakprocedures, zijn er partijen met vetorecht? En

welke organisaties zijn een natuurlijke alliantie-partner, met welke partijen is er een goede informele relatie? De laatste stap is een *netwerk-evaluatie*: besluiten welke stakeholders het 'belangrijkst' zijn om te betrekken en op welke wijze dan. Hiervoor kan het nuttig zijn om bepaalde beslisriteria te bepalen, maar in kleinere netwerken kan het ook heel natuurlijk verlopen op basis van ervaringen uit het verleden.

Tips & trucs

Praktijklessen over netwerken

Neem je netwerk zo vroeg mogelijk in ogenschouw

In deze brochure wordt netwerken besproken als een onderdeel van de implementatiestrategie voor *mitigation*, maar eigenlijk begint het al in de eerste stappen van het proces. De beste manier om steun te verwerven voor risicobeheersing is door te werken aan gezamenlijk inzicht in de risico's en een gedeelde probleemdefinitie. Het benodigde risicobewustzijn bij de partners kan het beste worden gerealiseerd door ze meteen bij de risicoanalyses (zie brochure 1) te betrekken.

Onderhoud je netwerken

Netwerken is een structurele activiteit. Als je je partners alleen betreft op de momenten dat je ze zelf nodig hebt, kan dit leiden tot weerstand. De truc is om ook in contact te blijven als je elkaar even niet acuut nodig hebt en een structureel vertrouwen op te bouwen zodat je op elkaar kunt rekenen. Wees er voor elkaar onder alle

omstandigheden: help ook de ander als zij jou nodig hebben. En boven alles: doe wat je zegt, want vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard.

Start met duidelijke procesafspraken

Bij de opstart van een risicobeheersingsproces is het belangrijk om duidelijk te zijn over de rollen en betrokkenheid van alle partners en wat zij exact in het proces kunnen verwachten. Op welke momenten worden ze geconsulteerd, hoe loopt de besluitvorming, welke expertise is nodig? Een transparante overeenkomst of gemeenschappelijke beginselverklaring over dit type vragen kan het proces vergemakkelijken en het draagvlak

voor het eindresultaat verbeteren.

Bedenk wie betaalt en wie profiteert

Idealiter is onderdeel van de netwerkbeoordeling om te bedenken 'wie betaalt en wie profiteert'. Wacht hier niet mee tot de fase van een Kosten-Baten Analyse, want dat is te laat voor het *mitigation*

process. Neem daarom de betalers en ontvangers meer in algemene zin in ogenschouw aan het begin: wat zouden de verwachten maatschappelijke opbrengsten en kosten kunnen zijn? De wetenschap wat de mogelijke voorvechters en tegenstanders zijn, helpt om een goede strategie te bepalen om partners te betrekken.

Gedeelde belangen en doelen

Om partners in je netwerk te kunnen overtuigen is het noodzakelijk om oprechte interesse te tonen in hun behoeften en te werken aan een gedeeld begrip van de onderliggende problematiek. Net zoals beschreven in de paragraaf over finan-



Beheersing van industriële risico's is extra uitdagend vanwege het economische belang



ciering, is het ook hier weer belangrijk om gedeelde belangen te vinden. Om een alliantie te vormen is het niet altijd noodzakelijk om het volledig met elkaar eens te zijn: een specifiek gedeeld belang kan al genoeg zijn om gedurende een periode samen te werken aan een bepaald beleid. Versmal de vraagstukken derhalve zodanig dat je het eens kunt worden over de hoofdlijnen. Bepaalde partners kunnen in algemene zin wellicht weinig interesse hebben in risicopreventie, maar kunnen desalniettemin in een specifiek geval ervan overtuigd worden dat een beleid ook in hun eigen belang is.

Organiseer expertise voor 'netwerken'

De competenties benodigd voor netwerken en relatiemanagement zijn substantieel anders dan de traditionele kennis en vaardigheden van veiligheidsprofessionals. Partners overtuigen van de noodzaak van risicomangement vraagt meer dan professionele deskundigheid. Het is belangrijk om bewust te zijn van de verschillende 'rollen' die tijdens een *mitigation process* moeten worden vervuld and de onderscheiden competenties die daarvoor benodigd zijn. Dit is des te belangrijker wanneer netwerken in algemene zin zich voortzet als een daadwerkelijke lobby voor een specifieke risicobeheersingsstrategie.

Lobby & advocacy

De Nederlandse taal kent geen accurate vertaling van het Engelse woord *advocacy*. De term lobby is juist wel zeer gangbaar, maar heeft in principe een smallere betekenis. *Advocacy* is het proces om te pogen overheidsbeleid en middelentoeleding binnen politieke, economische en sociale systemen en instituties te beïnvloeden. *Lobby* is een specifieke vorm van *advocacy*, gericht op de beïnvloeding van besluiten over wet- en regelgeving. In deze Nederlandse versie van de brochure worden voor de duidelijkheid de beide Engelse begrippen gehanteerd.

De MiSRaR-partners hebben geconcludeerd dat advocacy in bepaalde gevallen niet alleen gericht is op overheidsbeleid, maar juist ook op beleid van private organisaties. Vanuit het oogpunt van decentrale overheden, verantwoordelijk voor lokaal veiligheidsbeleid en rampenbestrijding, is het zelfs zeer essentieel om private partners te bewegen om hun steentje bij te dragen.

Om te verzekeren dat besluitvorming plaatsvindt over risicobeheersingsbeleid en om samenwerking en implementatie van een mitigation plan te bevorderen, kan het nodig of ten minste nuttig zijn om een strategie voor lobby & advocacy te ontwerpen. Een wijdverbreid misverstand is dat lobby & advocacy een min of meer 'verwerpelijke' activiteit is, omdat het uitsluitend gemotiveerd zou worden door eigen belang en commerciële doeleinden. Natuurlijk zijn er voorbeelden genoeg van bedrijven die uit eigen belang overheidsbeleid beïnvloeden. Aan de andere kant kan lobby & advocacy juist ook gemotiveerd zijn vanuit morele, ethische of geloofsprincipes. In algemene zin kunnen lobby & advocacy worden beschouwd als onderdeel van de machtsbalans (balance of power) in een goed werkende democratie, waardoor maatschappelijke belangenconflicten open en bloot in de politieke arena terecht komen. In het geval van risicobeheersing zijn de onderliggende belangenconflicten meestal die tussen de fundamentele maatschappelijke belangen: veiligheid versus economie of veiligheid versus ecologie.

Een andere reden waarom processen van lobby & advocacy belangrijk zijn voor risicobeheersing, is het feit dat geen van de betrokken overheidsinstellingen geheel en alleen verantwoordelijkheid draagt. Om beleid te kunnen implementeren is samenwerking tussen een grote variëteit aan stakeholders noodzakelijk. Dit betekent dat overtuigingskracht nodig is om elke stakeholder zich

te laten conformeren aan de gedeelde beleidsdoelstellingen en een bijdrage te laten leveren aan de implementatie. Zoals eerder beschreven, is in veel gevallen een financiële bijdrage van andere stakeholders nodig, waarvoor het noodzakelijk kan zijn om actief te lobbyen.



Aardbeving in Emilia-Romagna, mei 2012: een 'wake up call' die leidt tot meer risicobewustzijn

sen in hun omgeving. Bedenk dat je zelf voorwerp van een gerichte lobby kunt zijn, maar ook dat je zelf een rol kunt vervullen om besluitvormers te overtuigen van het belang van veiligheid.

Wees voorbereid en creëer 'windows of opportunity'

Lobby & advocacy draait in belangrijke mate om het

Enkele voorbeelden van lobby & advocacy

- mediaoffensief
- toespraken
- participatie in hoorzittingen en commissies
- publiceren van (wetenschappelijk) onderzoek
- publiceren van folders etc.
- opiniepeilingen
- werkbezoeken
- bijeenkomsten tussen besluitvormers en betrokkenen in het veld
- besluitvormers vroegtijdig betrekken bij de beleidsvorming (bijvoorbeeld in een stuurgroep)

Tips & trucs

Praktijklessen over lobby

Wees bewust van lobby & advocacy processen

Vaak proberen verschillende belangengroepen tegelijkertijd overheidsbeleid te beïnvloeden. Veiligheid komt regelmatig 'in conflict' met andere maatschappelijke belangen. Commerciële partijen hebben van oudsher een sterke lobby, vanwege het maatschappelijk belang van economische groei. Voor ambtenaren die werken aan veiligheid en ruimtelijke ordeningen is aan te raden om bewust te zijn van lobby & advocacy proces-

creëren van kansen: 'windows of opportunity'. Grijp de kans aan om risicobeheersing politiek te agenderen wanneer door een incident maatschappelijke zorgen ontstaan. Wees voorbereid voor dergelijke situaties door alvast een dossier op te bouwen met objectieve informatie ('facts and figures') over risico's en een duidelijk overzicht van deskundige en wetenschappelijke opvattingen. Denk ook over een aansprekende woordvoerder. Wanneer decentrale overheden bijvoorbeeld de nationale overheid proberen te overtuigen over specifiek risicobeleid, dan is het handig om een invloedrijke burgemeester of andere gezagsdrager aan te wijzen die met één mond namens alle betrokkenen kan spreken.

Focus op risicobewustzijn

Steun voor risicobeheersing begint met begrip van risico's. Lobby & advocacy zou derhalve ook acties moeten omvatten gericht op het vergroten van risicobewustzijn, zowel van het grote publiek als van de stakeholders en besluitvormers. Dit bewijst eens te meer dat vroeg in het proces – in ieder geval bij de risicobeoordeling – bewust moet worden nagedacht over lobby & advocacy. Betrokkenheid van stakeholders (en ook inwoners) bij de inschatting van risico's helpt om hun risicobewustzijn te vergroten en steun voor risicobeleid te verkrijgen.



Advocacy voor publiek-private samenwerking

Voor bijna alle risicobeheersingsplannen is een nauwe samenwerking tussen overheid en private partijen nodig. Een goede advocacy strategie omvat derhalve gerichte acties om de ervaren noodzaak van en de bereidheid tot samenwerking te vergroten.

Richt op politieke paradigma's

Advocacy voor risicobeheersing gaat verder dan alleen de doelen van een specifiek beleidsplan. Het is belangrijk om veiligheid in den brede neer te zetten als een belangrijke factor bij ruimtelijke en economische ontwikkeling. Dit vraagt om een 'mindset' c.q. politiek paradigma waarin vroegtijdige betrokkenheid van veiligheid in ruimtelijke processen als een meerwaarde wordt gezien in plaats van een 'verplicht nummer' of zelfs een hindermacht. Voorts is het nuttig om in te zetten op meer aandacht voor risicobeheersing (vooraf) in plaats van voor uitsluitend rampenbestrijding (achteraf).

Lobbyen voor nationale en EU-regelgeving kan zeer effectief zijn

In veel landen is risicobeheersing nog geen integraal onderdeel van regelgeving voor ruimtelijke ordening. Als een dergelijk verband wel kan worden bereikt, heeft dit een veel groter effect dan uitsluitend advocacy voor één risicobeheersingsplan. Paradoxaal genoeg is bestaande, gedetailleerde regelgeving vaak een obstakel voor samenwerking op basis van gezond verstand. Natuurlijk wordt wel voldaan aan formele veiligheidseisen – mits toezicht en handhaving goed zijn georganiseerd (zie verder) – maar een onbedoeld effect van regelgeving is dat de minimumeisen vaak onbedoeld verworden tot het maximum. Immers, waarom zouden extra veiligheidsmaatregelen worden genomen als is voldaan aan alle formele regels? Het probleem is dat in veel gevallen de meest fundamentele mogelijk-

heden om risico's te verlagen buiten de formele veiligheidseisen vallen. Een belangrijk doel van lobby voor nationale en EU-regelgeving zou dan ook moeten zijn om in algemene zin te organiseren dat veiligheidsvraagstukken vroegtijdig in ruimtelijke processen worden meegenomen en niet uitsluitend 'aan de achterkant' door middel van formele normen.

Formeer allianties

Een sterke coalitie van verschillende partners vergroot de kans van slagen voor elke lobby and advocacy strategie. Samen sta je sterk! Vaak werken lokale en regionale overheden samen om nationaal beleid en regelgeving te beïnvloeden. De effectiviteit hiervan kan verder worden vergroot als in dit soort processen ook gezamenlijk wordt opgetrokken met private partijen. Dit kan een alliantie zijn met bijvoorbeeld projectontwikkelaars of industrieën die zich ook sterk willen maken voor risicoreductie, maar ook met universiteiten en wetenschappers die objectieve informatie over risico's en risicobeheersingsmaatregelen kunnen verschaffen. Daarenboven kunnen ook inwoners, die ongerust zijn over de fysieke veiligheid in hun directe omgeving, een sterke alliantiepartner zijn (zie ook de paragraaf over publieke participatie).

Help anderen (empowerment)

Als veiligheidsdeskundige of ambtenaar is het vaak niet mogelijk of zelfs noodzakelijk om zelf deel te worden van het publieke debat. Het kan veel effectiever zijn om andere in staat te stellen om te lobbyen voor beleid, bijvoorbeeld door de benodigde informatie te verschaffen, hen in contact te brengen met de juiste stakeholders en besluitvormers en te helpen om de gedeelde belangen te 'vertalen' in bewoordingen die aansluiten bij de besluitvormers.

Good practice

Provincie Forlì-Cesena, Italië

Publieke participatie bij overstromingsrisico's

Op 6, 7 en 8 oktober 1996 werden bepaalde delen van de provincies Bologna, Ravenna, Forlì-Cesena en Rimini geconfronteerd met buitensporige regenval, leidend tot forse overstromingen en schade. De nationale overheid verklaarde de noodtoestand, waarmee de weg werd vrijgemaakt om nadien een uitgebreid risicobeheersingsplan te ontwikkelen. In eerste instantie werd een nieuw kanaal ontworpen om de waterafvoer van vier bestaande kanalen over te nemen. Toen dit project werd gepresenteerd aan de lokale bevolking, kon het slechts op weinig steun rekenen. De lokale gemeenschap (individuele inwoners en belangengroepen) waren niet zo zeker van de eventuele effecten van dit plan op de naastgelegen stad Cervia.

Publieke betrokkenheid bij het project leidde ertoe dat de besluitvormers de belangen van verschillende categorieën betrokkenen gingen meewegen. Terwijl in eerste instantie het project zuiver technisch was ingestoken op het reduceren van de kans op een nieuwe overstroming (tot eens in de 200 jaar), werd het plan uiteindelijk aangepast aan de lokale belangen. Zo werd besloten om niet een nieuw kanaal te graven, maar een bestaand kanaal te verbreden en tegelijk een aantal gebieden aan te wijzen als 'noodoverloop' (water detention basins). De voordelen van dit alternatief waren lagere kosten en een kleinere impact op de natuur, de lokale economie en de lokale gemeenschap in algemene zin. Bovendien kunnen de noodoverloopgebieden tevens gebruikt worden om bij een overstroming de vervuilde wateren op natuurlijke manier door de zon te laten reinigen (phytoremediation). Dit is goed voor de natuur, maar ook voor het lokale strandtoerisme, de drijvende kracht van de lokale economie.

Door publieke participatie werd in dit geval zowel het belang van een aantal belangengroepen (zoals toerisme) als het maatschappelijk belang in den brede beter gediend dan met de oorspronkelijke oplossing. Het resultaat was een goede balans tussen veiligheidsmaatregelen en behoud van natuur en lokale economie.

Zie www.misrar.eu voor de volledige beschrijving van deze good practice.

Overweeg om ecologie een 'natuurlijke partner' van veiligheid te maken

Net zoals bij veiligheid zijn ook voor ecologie de economische en commerciële belangen vaak de belangrijkste 'tegenstander'. Veiligheid en ecologie hebben echter soms ook tegengestelde belangen en als deze niet transparant worden gemaakt, kan de milieulobby soms een tegenstander worden bij risicobeheersing. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij natuurrampen, zoals natuurbranden en overstromingen, omdat risicobeheersingsmaatregelen voor dat soort risico's tegengesteld kunnen zijn aan (traditionele) methodes voor natuurbehoud. Dit moet worden voorkomen, omdat natuur- en milieugroeperingen een sterke lobby hebben, met veel publieke steun. Om de relatie tussen beide velden te versterken, kan worden overwogen om een permanente coalitie met elkaar aan te gaan. Dit kan lokaal voor specifieke risico's, maar ook nationaal en internationaal voor bijvoorbeeld de opwarming van de aarde, omdat dit grote gevolgen kan hebben voor zowel de natuur als voor de kansen en effecten van natuurrampen.

Publieke participatie

Een algemene les van de MiSRaR-partners is dat de beoordeling van preventieve maatregelen (zie brochure 2) niet slechts een technocratische aangelegenheid is, maar dat ook de sociaal-politieke acceptatie van de aangedragen maatregelen in beschouwing moet worden genomen. Met andere woorden, de professionele beoordeling moeten worden getoetst aan de subjectieve publieke en politieke beleving. Hiervoor is publieke participatie in het mitigation process een noodzakelijke voorwaarden.

Publieke participatie is belangrijk om meer redenen dan uitsluitend deze. Om te beginnen is het een belangrijk instrument om het risicobewustzijn te vergroten. Door deel te nemen aan discuss-



sies over risicobeheersing leren inwoners over de objectief ingeschatte veiligheidsrisico's in hun omgeving. Verder is participatie tijdens het ontwerpen van een risicobeheersingsstrategie het startpunt van implementatie van maatregelen door de mensen zelf. Door de combinatie van publieke participatie met risicocommunicatie en -educatie kunnen inwoners goed geïnformeerd worden over wat ze kunnen doen om risico's te voorkomen, wat ze moeten doen bij een incident (zelfredzaamheid) en wat ze kunnen bijdragen aan een snel herstel naderhand. Als het goed wordt georganiseerd, kan publieke participatie in belangrijke mate bijdragen aan de acceptatie van veiligheidsmaatregelen en de bereidheid om zelf actie te ondernemen.

Er zijn veel verschillende manieren om publieke participatie in te vullen. In de meeste landen is het (gedeeltelijk) opgenomen in nationale wetten en regelgeving, die bijvoorbeeld vereist dat overheden op bepaalde momenten in het proces hun inwoners informeren en betrekken. Het is echter aan te bevelen om verder te gaan dan deze formele eisen en goed na te denken over manieren om inwoners te betrekken, die passen bij de betreffende risico's en doelgroepen.

Tips & trucs

Praktijklessen over publieke participatie

Maak bij de netwerkanalyse onderscheid tussen verschillende doelgroepen

Het is belangrijk om bij het beoordelen van het network goed na te denken over welke verschillende (belangen)groepen er zijn. Wie woont in de directe omgeving van een risico? Wie heeft zake-lijke belangen, zoals toerisme, industrie of landbouw? Welke bestaande lokale belangengroeperingen zijn in het verleden van grote invloed gebleken?

Organiseer de juiste participatie tijdens elke fase van het proces

Vanaf het allereerste begin is het belangrijk om mensen te betrekken. Laat tijd weten dat de overheid zich aan het oriënteren is op risico's. Laat inwoners meewerken aan de risicobeoordeling, bijvoorbeeld door ze lokale (historische) kennis uit hun eigen ervaring en geheugen te laten meegeven. Bied de gelegenheid om mee te bepalen wat de criteria zijn voor de prioritering van risico's (risk evaluation). Zorg voor een transparante besluitvorming over de politieke beleidsdoelstellingen. En bovenal: laat mensen meedenken over veiligheidsmaatregelen en mogelijke win-win situaties tussen risicoreductie en hun eigen lokale wensen en belangen.

Denk goed na over vertrouwelijkheid van informatie

Tijdens het hele proces komt meestal ook informatie aan de orde die vertrouwelijk van aard is, zoals de beoordeling van terrorismegevoeligheid of specifieke informatie over industriële processen. De formele eisen verschillen per land, maar het is altijd aan te bevelen om van te voren bewust af te wegen welke soorten informatie wel en niet gedeeld kunnen worden.

Kies verschillende instrumenten en wees flexibel

Op basis van de netwerkanalyses kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een of meer 'focus groups' die betrokken worden bij het proces en actueel inzicht kunnen geven in de publieke opinie over risico's en veiligheidsmaatregelen. Andere opties voor publieke participatie zijn om publieke informatiebijeenkomsten en inspraakavonden te organiseren, gerichte voorlichting en ook risico-educatie. Verschillende groepen vragen om een verschillende aanpak. Wees flexibel en pas indien nodig gedurende het proces de tactiek aan.



Maak gebruik van liaisons naar specifieke doelgroepen

De 'overheid' in algemene zin is niet altijd de beste en meest geaccepteerde afzender van informatie. Mensen bepalen meestal zelf wie volgens hen de meeste autoriteit heeft. Denk daarom goed na wie de meest invloedrijke liaison naar specifieke 'target groups' kan zijn, zoals lokale opinieleiders, centrale figuren in de lokale gemeenschap en mensen op de werkplek. Probeer om mensen te benaderen 'op hun eigen grond' en in hun eigen 'taal'.

Toezicht en handhaving

Een risicobeheersingsplan kan alleen effectief zijn als de juiste implementatie van de maatregelen verzekerd is. Hiervoor is doorlopende monitoring van de implementatie nodig. Wanneer dit toezicht tekortkomingen aan het licht brengt, is handhaving van formele wettelijke vereisten vaak een noodzakelijke vervolgstap. De MiSRaR-partners vinden dat voor goed toezicht & handhaving aandacht moet worden geschonken aan de volgende issues.

Tips & trucks

Praktijklessen toezicht en handhaving

Veranderende politieke voorkeuren

Volksvertegenwoordigers en bestuurders hebben veelal een beperkte zittingsperiode. Risicobeheersingsbeleid vraagt meestal juist een lange adem. Dit betekent dat tijdens de implementatie nieuwe politieke coalities kunnen ontstaan en de politieke voorkeuren omtrent risico's kunnen veranderen. Een van de taken van ambtenaren en deskundigen is om te monitoren wat de consequenties zijn van nieuwe beleidsplannen en politieke akkoorden voor bestaand risicobeleid. In het uiterste geval kan een bepaald risicobeleid

Good practice

Gemeente Tallinn, Estland

Toezicht op sneeuw- en ijsbestrijding

In Tallinn bestaat door de strenge winters een groot risico op incidenten met sneeuw en ijs. Om deze reden is er wet- en regelgeving die lokale overheden en private bezitters van onroerend goed verplicht om stoepen en daken vrij te houden van sneeuw en ijs(pegels). Om te feitelijke uitvoering van deze regels te verzekeren, zijn toezicht en handhaving zeer belangrijk. Huiseigenaren zijn bijvoorbeeld verplicht om de volgende risicobeheersingsmaatregelen te nemen::

1. Isolatie van daken om ijspegels te voorkomen. Hiertoe is het verplicht om met warmtecamera's opnames te laten maken, die aantonen waar de zwakke plekken in de isolatie zitten.
2. Daken continu vrij houden van sneeuw. Hiervoor is het verplicht om over speciaal gereedschap te beschikken.
3. De regenpijpen met elektrische bedrading verwarmen, zodat deze niet kunnen bevriezen.

Ook is het verboden om chemicaliën te gebruiken om ijs te smelten, omdat deze grote schade kunnen veroorzaken aan de bacteriën in de drinkwaterzuivering.

Voor de handhaving van deze maatregelen zijn de gemeenten verplicht om huiseigenaren actief te informeren over hun verantwoordelijkheden en over de boetes in het geval zij de noodzakelijke maatregelen niet nemen. De politie is geïnstrueerd om de situatie te monitoren en indien nodig actie te ondernemen. De politie start ermee mensen te herinneren aan hun verplichtingen en zal in het geval van voortdurende nalatigheid overgaan tot beboeten. Verder zijn gemeenten verplicht een overzicht te maken van gebouwen waar de dakisolatie onvoldoende is en om de eigenaars te ondersteunen bij verbetering daarvan.

De jaarlijkse implementatie van alle risicobeheersingsstrategie bestaat uit een veelheid aan veiligheidseisen en vraagt een nauwe samenwerking tussen gemeenten, politie, openbaar vervoer en vele andere organisaties. In een gedetailleerdere beschrijving zijn alle maatregelen opgenomen.

Zie www.misrar.eu voor de volledige beschrijving van deze good practice.

worden stopgezet, maar in de meeste gevallen zijn veranderingen minder zichtbaar. Belangrijk is dat wordt gesignaleerd wanneer gebrekkige of uitgestelde implementatie van de ene maatregel kan leiden tot het geheel falen van een risicobeheersingsstrategie. Zo zal in het praktijkvoorbeeld van Cesenatico (zie kader) het verbreden van het kanaal alleen effectief zijn als de noodoverloopgebieden daadwerkelijk worden gerealiseerd. De kans bestaat altijd dat na de realisatie van de meer zichtbare maatregelen (in dit geval het kanaal en een sluiscomplex) de implementatie van de minder zichtbare maatregelen op de lange termijn (noodoverloopgebieden) wordt genegerd.

Toezicht en handhaving in een netwerk

Zoals eerder aangegeven, vergt risicobeheersing een bijdrage van vele verschillende partijen, met verschillende verantwoordelijkheden. In dit netwerk is het belangrijk om vooraf af te spreken hoe toezicht en handhaving wordt georganiseerd. Welke overheidsinstelling maakt gebruik van welke formele bevoegdheden? Accepteren alle partijen deze toezichthoudende en handhavende rol(len) en de mogelijke consequenties daarvan?

Formele instrumenten

Overheden hebben verschillende formele mandaten om toezicht en handhaving uit te oefenen. Bij verwijtbare nalatigheid kan in sommige gevallen het strafrecht worden toegepast. In andere gevallen kunnen wetgeving en lokale verordeningen worden gehandhaafd door bijvoorbeeld bestuursrechtelijke dwangsommen. In geval van samenwerking tussen overheden onderling ligt

dit natuurlijk moeilijker. Een lagere overheid kan vaak moeilijk een hogere overheid op de vingers tikken, zelfs als men formeel in het gelijk staat. Dit alles vraagt goede afspraken over toepassing van en samenhang tussen verschillende gerechtelijke instrumenten.

Verzekering implementatie van maatregelen door burgers

Vaak zal een risicobeheersingsstrategie maatregelen omvatten die door inwoners zelf moeten worden genomen. Denk bijvoorbeeld aan het voorkomen van natuurbranden waarbij mensen wordt gevraagd om hun terrein vrij te houden van los hout, of aan extreem weer, waarbij mensen wordt gevraagd om zelf te voorzien in noodvoorraden. De implementatie van dit soort maatregelen vraagt speciale aandacht. Het zal veelal moeilijk zijn om gebruik te maken van formele bevoegdheden, omdat de uitvoering moeilijk te controleren is en er vaak ook geen formele gronden zijn om mensen aan te spreken op tekortkomingen. Investeren in risicobewustzijn en mensen instrueren over hoe ze moeten handelen (ter preventie, ter voorbereiding en tijdens een daadwerkelijk incident) zal dan veel effectiever zijn.



Toezicht en handhaving zijn nodig, zodat inwoners bij sneeuwval hun verantwoordelijkheid nemen.

Monitoring van risico's

Het doel van een risicobeheersingsplan is om risico's te verminderen. Derhalve zal na de implementatie middels een nieuwe risicoanalyse onderzocht moeten worden wat de uiteindelijke opbrengst van het beleid is geweest. In een aanpak met aandacht voor alle soorten risico's (*all hazard*) kan dit ertoe leiden dat andere risico's prioriteit krijgen. In een aanpak gericht op een



specifieke soort risico (single hazard) kan een nieuwe risicobeoordeling ertoe leiden dat voor de toekomst andere soorten maatregelen worden voorgesteld of de aandacht verschuift naar een andere locatie. In alle gevallen is het belangrijk om het uiteindelijke effect van het beleid inzichtelijk te maken met een nieuwe risicoanalyse en bij voorkeur zelfs een nieuw risicodiagram met een zichtbaar gereduceerd risico. Het is immers niet meer dan logisch dat de politieke eindverantwoordelijken inzicht krijgen in de consequenties van het door hen gekozen beleid.

Evaluatie van het *mitigation process*

Het laatste deel van een beleidsproces is altijd een terugkoppeling (feedback loop) naar het begin van een nieuwe cyclus. Risicobeheersing is een uitgebreid proces waarbij veel partners betrokken zijn en veel expertise nodig is. Vanzelfsprekend zal tijdens een dergelijk proces ook veel geleerd worden, wat nuttig kan zijn voor nieuwe risicobeheersingsplannen in de toekomst. Een gezamenlijke evaluatie van het gehele proces is een belangrijke afsluiting, die de bereidheid van de betrokken partners zal vergroten om in de toekomst opnieuw samen te werken.



Het MiSRaR project

Zeven partners uit zes EU-lidstaten hebben elkaar gevonden om kennis en ervaringen te delen over de beheersing van fysieke veiligheidsrisico's specifiek door middel van ruimtelijke ordening en -inrichting. Het project Mitigating Spatial Relevant Risks in European Regions and Towns (MiSRaR) is een samenwerkingsproject, dat tot stand is gekomen met cofinanciering van het European Regional Development Fund en mogelijk is gemaakt door het INTERREG IVC programma. Deelnemers aan het project zijn:

- *de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Nederland (lead partner)*
- *de gemeente Tallinn, Estland*
- *de regio Epirus, Griekenland*
- *de provincie Forlì-Cesena, Italië*
- *de gemeente Aveiro, Portugal*
- *de gemeente Mirandela, Portugal*
- *de Euro Perspectives Foundation (EPF), Bulgarije.*

Het project heeft tot doel om professionals op het gebied van risicobeheersing in staat stellen te leren van de ervaringen in andere delen van Europa. De projectleiders en experts van de deelnemende partners ontmoeten elkaar daartoe in op zestien internationale seminars. Om de geleerde lessen breed te kunnen delen binnen de EU, worden de resultaten van het project verwerkt tot drie brochures en een gezamenlijk handboek. Hierin worden, op basis van praktijkervaring van de deelnemende partners en rekening houdend met relevante EU-regelgeving, de processtappen binnen de risicobeheersing beschreven, voorzien van praktijktips. Ook worden de 'good practices' van de deelnemende partners beschikbaar gesteld, zodat andere overheden specifieke ideeën kunnen opdoen om hun planmatige risicobeheersing te verbeteren.

Noot van de auteur

Dit is de laatste brochure in een reeks van drie. De voertaal van het MiSRaR-project is Engels. De brochures en het handboek zijn opgesteld in het Engels en van daaruit vertaald in de talen van de deelnemende partners: Bulgaars, Ests, Grieks, Italiaans, Nederlands, en Portugees. De belangrijkste begrippen zijn naast de taal van de partner ook aangegeven in het Engels. Door taalverschillen kan het voorkomen dat bepaalde woorden in de vertaling tot een (enigszins) andere interpretatie leiden. Om dit zoveel als mogelijk te voorkomen, zijn diverse begrippen van een uitgeschreven begripsdefinitie voorzien.



Geïnteresseerd in meer informatie?

Bezoek www.misrar.eu of neem contact op:



Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

Lead partner, Nederland

Nico van Os

n.van.os@vrzhz.nl

+31786355323 / +31651341450



Gemeente Tallinn

Estland

Jaan Kuks

jaan@procvitas.ee

+37256562440



Euro Perspectives Foundation

Bulgarije

Maria Basheva

mary_basheva@abv.bg

+359887396519



Provincia Forlì-Cesena

Italië

Elisa Cangini

elisa.cangini@provincia.fc.it

+390543714650



Regio Epirus

Griekenland

Nikos Batzias

nimpatzi@thesprotia.gr

+302665099863

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΗΠΕΙΡΟΥ



Gemeente Mirandela

Portugal

Sónia Gonçalves

misrar@cm-mirandela.pt

+351932657047



Gemeente Aveiro

Portugal

Rita Seabra

misrar@cm-aveiro.pt

+351961621142



Colofon

Alle rechten voorbehouden.

Dit is een gezamenlijke uitgave van de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, Gemeente Tallinn, Europerspectives Foundation, Provincie Forlì-Cesena, Regio Epirus, Gemeente Mirandela en Gemeente Aveiro.

De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid is lead partner van het MiSRaR-project:
Antoin S. Scholten, voorzitter stuurgroep
Peter L.J. Bos, algemeen directeur

Opgesteld door:
Ruud Houdijk
Houdijk Advies
Nederland
ruud@houdijkadvies.nl

Dordrecht, Augustus 2012.