

VOORSTEL

Algemeen Bestuur

ONDERWERP	Pilot Zelfredzaamheid en Spoorveiligheid (Z&S) Borne	AGENDAPUNT	E01a
DATUM	22 september 2014		
OPENBAAR	ja	BEHANDELD DOOR	E. Misana/ N. Teesink
REGISTRATIENUMMER	[Registratienummer]	TELEFOONNUMMER	088 256 8454
PORTEFEUILLEHOUDER	R. Welten		

Besluit

[Toelichting]

Voorstel

- Kennis nemen van de stand van zaken van de pilot Z&S;
- Instemmen met de projecten 2014/2015.

Samenvatting

Als vervolg op het rapport Veiligheid Spoor, loopt tot eind 2014 in Borne de pilot Zelfredzaamheid & Spoorveiligheid (Z&S). De doelstelling van het project is het ontwikkelen van een modelaanpak voor risicocommunicatie, die gericht is op het bevorderen van de zelfredzaamheid van omwonenden van het spoor bij een ongeval met gevaarlijke stoffen.

Kenmerkend voor deze pilot is dat samen mét burgers wordt gewerkt aan communicatiemiddelen en zelfredzaamheidsbevordering, waarbij de behoeftes en beleving van de bewoners centraal staan. Op basis hiervan zijn voor zelfredzaamheidsbevordering de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Verhoog het kennisniveau van bewoners ten aanzien van risico's en handelingsperspectieven;
2. 'Leer' burgers hoe adequaat te handelen;
3. Ontwikkel effectieve(re) alarmeringssystemen;
4. Pas ook toe op andere risicodomeinen.

De aanbevelingen bieden, naast de activiteiten binnen de pilot, mogelijkheden voor de innovatieve doorontwikkeling van de huidige activiteiten en middelen. Voorgesteld wordt daarom deze doorontwikkeling in 2015 in vervolgprojecten voort te zetten dan wel in gang te zetten.

Aan het algemeen bestuur

Inleiding

Overheden en hulpdiensten doen in toenemende mate een beroep op de zelfredzaamheid van burgers in (voorbereiding op) noodsituaties. Onmiddellijk en adequaat handelen bij een incident met gevaarlijke stoffen op het spoor kan van levensbelang zijn. Wanneer personen alerter en bewuster zijn van scenario's en handelingsperspectieven, kan de blootstellingstijd worden verkort of kan de intensiteit van het effect verminderd worden. Mensen moeten dan wel weten wat de risico's zijn en weten hoe te handelen.

In het najaar van 2013 is daarom, als vervolg op het rapport Veiligheid Spoor¹, in Borne de pilot Zelfredzaamheid en Spoorveiligheid (Z&S) gestart. De pilot wordt gefinancierd uit een subsidie van Provincie Overijssel. Het project wordt door Veiligheidsregio Twente in samenwerking met gemeente Borne uitgevoerd. De resultaten van de pilot worden eind 2014 gepresenteerd aan het Algemeen Bestuur van Veiligheidsregio Twente en aan Provincie Overijssel.

Deze notitie beschrijft de tussentijdse resultaten van de pilot en voorstellen voor vervolgprojecten.

Doelstelling en resultaat

De doelstelling van het project is het – in samenwerking tussen Veiligheidsregio Twente, gemeente en de burgers – vergroten van de weerbaarheid en zelfredzaamheid van burgers en aanwezigen in de invloedsgebieden rondom het spoor door middel van het ontwikkelen en inzetten van een modelaanpak voor concrete en gerichte risicocommunicatie activiteiten.

Deze modelaanpak biedt gemeenten handvatten voor het opzetten en uitvoeren van effectieve communicatie activiteiten ten aanzien van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen. Het leidt tot meer zelfredzaamheid van de verschillende doelgroepen waarop het project zich richt. De modelaanpak biedt tevens aanknopingspunten om een standaard communicatiestrategie voor de andere risico-onderwerpen die in Twente leven te ontwikkelen. Het eindproduct omvat:

- Een beschrijving van de modelaanpak risicocommunicatie voor invloedsgebieden (communicatiestrategie);
- Een toolkit met communicatieboodschappen en –middelen, inclusief handreiking / ‘gebruiksaanwijzing’ van de modelaanpak;
- Een meetmethode waarmee kan worden aangetoond dat de modelaanpak leidt tot meer zelfredzaamheid;
- Een presentatie/workshop voor stakeholders van Twentse gemeenten die met de aanpak willen gaan werken.

Strategie en werkwijze

Vertrekpunt in deze pilot is dat samen mét burgers wordt gewerkt aan communicatiemiddelen en zelfredzaamheidsbevordering. Gedurende het hele proces staan de beleving en behoeftes van de burger centraal. Ten eerste is in het najaar van 2013 via vragenlijstonderzoek (nulmeting) onder de Bornse inwoners² onderzocht wat hun beleving, percepties en behoeftes zijn ten aanzien van spoorveiligheid en de communicatie daar over. Vervolgens zijn bewoners uitgenodigd om in meerdere klankbordsessies mee te denken over effectieve communicatiemiddelen en –vormen en activiteiten die de zelfredzaamheid kunnen bevorderen. Van juni tot december 2014 worden deze uitgevoerd dan wel ingezet. Tenslotte wordt eind 2014 een effectmeting gedaan, om te onderzoeken of de ontwikkelde middelen daadwerkelijk bijdragen aan de zelfredzaamheid van de Bornse inwoners. De resultaten worden verwerkt in een modelaanpak bestaande uit een toolkit, die begin 2015 wordt aangeboden aan alle (spoor-)gemeenten in Twente en IJsselland.

Beleving en behoeftes burgers

De resultaten van de bevolkingsonderzoeken (nulmeting en klankbordsessies) geven aanknopingspunten waarop risicocommunicatie zich moet richten om de bevolking te faciliteren in hun zelfredzaamheid³.

Hoge risicoperceptie

Een groot deel van de bewoners is zich bewust van de risico's van het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen. Men heeft een redelijk hoge risicoperceptie en het merendeel maakt zich zorgen over de mogelijke risico's en effecten. De perceptie en emoties zijn in de directe spooromgeving hoger dan daarbuiten.

Informatiebehoefte groot; wens voor praktische info

Bewoners zien een belangrijke rol weggelegd voor de overheid en met name de gemeente in het verstrekken van informatie over en het voorbereiden op incidenten. De informatiebehoefte is groot, met name aan praktisch bruikbare

¹ Veiligheidsregio Twente (2013)

² In totaal hebben 780 personen de vragenlijst ingevuld; responspercentage 33%.

³ In aanvulling op zelfredzaamheidsbevordering, is binnen de pilot ook de snelheid van trainen een punt van aandacht. De snelheid waarmee goederentreinen dorpskernen doorkruisen heeft grote invloed op de risico's en de mogelijke effecten. In verschillende brieven richting Ministerie – o.a. als reactie op PHS en MER – is dit punt onder de aandacht gebracht.

informatie, waarbij vragen naar voren komen als “Ben/woon ik in een effectgebied?”, “Wat zijn de mogelijke gevolgen voor mij?”, “Wat moet/kan ik doen bij een ongeval?”, “Hoe kan ik mij voorbereiden?” en “Hoe word ik gewaarschuwd?”. Bij voorkeur moet de informatie zo worden aangeboden, dat men persoonlijke voorkeuren kan instellen (bijvoorbeeld over welke onderwerpen en op welke locatie) en actuele informatie kan ontvangen.

Weinig zelfredzaam door gebrek aan kennis en ervaring

De meerderheid van de bewoners ziet nut in het treffen van voorbereidingsmaatregelen. Echter, slechts een klein deel ziet zichzelf op dit moment in staat adequaat te handelen of voorzorgsmaatregelen te treffen. Het ontbreekt ze aan kennis en ervaring. Hierdoor heeft men een afwachtende houding, waardoor (onnodige) schade en slachtoffers kunnen optreden bij een calamiteit. Daarnaast kan dit een negatief effect hebben op de percepties en veiligheidsgevoelens. Er bestaat behoefte om een mogelijk incidentscenario op het spoor te ‘beleven’, bijvoorbeeld middels een deelname aan een crisisoefening.

Snel reageren van levensbelang: effectieve alarmering

De behoefte aan ondersteuning bij snelle alarmering en alarmering is groot. Speciale aandacht is gevraagd voor alarmering bij nachtsituaties en het bieden van een handelingsperspectief direct in het alarmeringssignaal. Bijvoorbeeld door verschillende waarschuwingstonen te koppelen aan verschillende handelingsperspectieven (schuilen of vluchten).

Aanbevelingen

Op basis van de doelstelling van het pilotproject en de resultaten van de bewonersonderzoeken, worden een aantal aanbevelingen voor risicocommunicatie over het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen geformuleerd:

1. Start met het vergroten van de kennis en bewustzijn door het aanbieden van heldere en praktisch bruikbare informatie en gedragsadviezen;
2. ‘Leer’ burgers vervolgens wat mogelijke scenario’s zijn en hoe adequaat te handelen bij een calamiteit;
3. Ontwikkel effectieve alarmeringssystemen die aansluiten bij de handelingsperspectieven en wijze waarop burgers het best bereikt worden;
4. Uniformeer door de modelaanpak toe te passen op andere risicodomeinen.

Aanbeveling 1: Start met het vergroten van de kennis en bewustzijn door het aanbieden van heldere en praktisch bruikbare informatie en gedragsadviezen

Om mensen aan te kunnen sporen zichzelf voor te bereiden en zelfredzamer te worden, is het van belang dat men kennis heeft van:

1. De risico’s en mogelijke effecten die hen persoonlijk kunnen raken;
2. Dat men zelf weet wat men kan én moet (verantwoordelijkheid) doen om de mogelijke gevaren of schade zoveel mogelijk te beperken of voorkomen.

Activiteiten

Informatie en gedragsadviezen

Kennis en bewustzijn zijn voorwaarden voor adequaat gedrag. De informatieverschaffing bestaat in eerste instantie uit heldere, praktisch bruikbare informatie. Het geeft in ieder geval antwoorden op vragen als: Wat zijn de risico’s voor mij? Hoe herken ik een (dreigende) gevaarlijke situatie? Wat moet ik dan doen? Waar ben ik veilig? Hoe word ik gealarmeerd en geïnformeerd? Daarom verdient het de aanbeveling te starten met het overdragen van deze kennis en informatie via verschillende middelen en kanalen. In samenwerking met de bewoners zijn relevante vragen, informatie en handelingsperspectieven verwerkt tot concrete boodschappen. Inmiddels zijn de eerste veiligheidskranten, informatiekaarten met gedragsadviezen, een dorpsplattegrond met effectzones en mogelijke vluchtroutes verspreid. De formats zijn onderdeel van de toolkit.

Mobiele applicatie

In aanvulling daarop is de wens geuit te allen tijde (zowel in de warme als koude fase) dynamische, gepersonaliseerde en praktische te ontvangen, bij voorkeur in één applicatie. Dit bestaat nog niet. Daarom wordt onderzocht (in samenwerking met andere regio’s) of het mogelijk is een innovatieve app te ontwikkelen die bewoners actief informeert over actuele risicosituaties. Hierbij valt te denken aan een alarmerings- en informatiefunctie middels push-berichten, afgestemd op de actuele locatie van de ontvanger. Deze informatie wordt direct gekoppeld aan concrete gedragsadviezen (bijvoorbeeld: vlucht uit de gemarkeerde rode zone) en bijbehorende informatie (bijvoorbeeld windrichting en verkeersopstoppingen/navigatie voor vluchtroute).

Aanbeveling 2: 'Leer' burgers adequaat te handelen

Hoe vlucht je 'dwars op de wind'? Wat gebeurt er bij mij als er een explosie is? Hoe schakel ik centrale luchtafzuiging in mijn woning uit? Hoe ziet een NL Alert waarschuwing er uit? Waar moet ik aan denken als ik moet vluchten of schuilen? En wat doe ik als er geen tijd is om te vluchten? Burgers hebben in het algemeen weinig of geen ervaring met of vertrouwen in eigen kunnen om adequaat te handelen bij een calamiteit met gevaarlijke stoffen op het spoor. Alleen informatie verschaffen is daarom niet voldoende om mensen te faciliteren in hun zelfredzaamheid. 'Beleving' van de mogelijke scenario's, effecten en eigen handelingen of reacties is het meest effectief om gedragsverandering te bereiken.

Activiteiten

Oefening

Burgers 'beleven' tijdens een interactieve oefening welke scenario's kunnen plaatsvinden. Op verschillende momenten moeten zij gedragskeuzes maken (wel of niet schuilen). Hierbij worden ook de situatie gebonden kenmerken (tijd, windrichting, etc.) onder de aandacht gebracht. Deelnemers ervaren hierdoor direct het effect van hun gedrag. Deze manier van oefenen is nieuw en daarmee uniek in Nederland. Het format is onderdeel van de toolkit.

Bij gebleken effectiviteit wordt deze oefening door ontwikkeld tot een innovatieve serious game, die burgers de mogelijkheid biedt deze oefening te doorlopen in hun eigen tijd en omgeving.

Sleutelfiguren

In geval van calamiteit zijn buurt- en wijkgenoten dichtbij. Er is dan ook behoefte aan het faciliteren van sleutelfiguren in wijken die hun buurtgenoten ondersteunen bij vragen, de voorbereiding op of bij een calamiteit. Hun taken bestaan bijvoorbeeld uit het instrueren van buurtgenoten bij een calamiteit en het in de gaten houden of verminderd zelfredzame personen geholpen worden. Verder zijn zij in de dagdagelijkse situatie aanspreekpunt voor de buurtgenoten en gemeente. In deze pilot vindt een proef met sleutelfiguren plaats in een appartementencomplex aan het spoor. De resultaten, zoals takenpakket, instructies en werkwijze, zijn onderdeel van de toolkit.

Onderling alarmeren

Ook willen bewoners de mogelijkheid hebben elkaar onderling te alarmeren. Hiertoe worden twee activiteiten ontwikkeld: ten eerste worden burgers gestimuleerd en gefaciliteerd in het zelf opzetten van groepen via sociale media om elkaar te kunnen alarmeren of aan te geven dat men veilig is. Een handleiding hiervoor is onderdeel van de toolkit. Daarnaast wordt een groepsalarmering onderdeel van de mobiele applicatie.

Aanbeveling 3: Ontwikkel effectieve(re) alarmeringssystemen

Naast alertheid van bewoners zelf, is een effectieve en snelle alarmering van burgers van levensbelang. Bewoners formuleerden de volgende aandachtspunten:

- Snelle alarmering, indien mogelijk direct vanaf de bron;
- Concreet handelingsperspectief in de alarmering;
- Aandacht voor alarmering bij nacht

Activiteiten

Alarmering vanaf de trein

Het huidige alarmeringssysteem van WAS-palen en NL Alert worden geactiveerd wanneer hulpdiensten zijn gealarmeerd en ingezet. Dit kost per definitie tijd en gaat ten koste van de alarmeringstijd van burgers. Omdat die 'verloren' eerste minuten voor omwonenden van levensbelang kunnen zijn, rijst de vraag of aanvullend hieraan niet direct vanaf treinen gealarmeerd kan worden. Wanneer machinisten een melding krijgen dat er iets met hun lading gevaarlijke stoffen mis gaat, zouden zij een waarschuwingssignaal kunnen geven om zo direct omwonenden te waarschuwen. Juist in deze eerste kritieke minuten kan dat schade beperken. Hiertoe wordt vanuit de projectgroep onderzocht wat de mogelijkheden zijn. Verkend wordt of dit toegevoegde waarde heeft en gerealiseerd kan worden.

Meertonige sirenes

De bestaande sirenes van het WAS-systeem zenden slechts één signaal uit, waaraan gekoppeld het handelingsperspectief: "Ga naar binnen, sluit ramen en deuren en zet radio of tv aan". Dit is echter niet in alle gevallen het juiste handelingsperspectief. Om dit te ondervangen, kan aanvullend NL Alert worden ingezet, omdat daarmee ook andere handelingsperspectieven kunnen worden gecommuniceerd. Echter, in Twente wordt NL Alert

slechts ingezet, wanneer ook de sirenes ingezet worden⁴. Dit leidt er toe dat een effectief alarmeringsmiddel om mensen te laten vluchten, ontbreekt. Daarnaast is NL Alert in nachtelijke uren minder succesvol, omdat veel mensen dan de telefoon niet horen of bij zich hebben.

Om dit te ondervangen, biedt een meertonige alarmering uitkomst, waarbij aan de toon direct te horen is wat het gedragsadvies is: schuilen of vluchten. Dit bestaat nog niet. Technisch is het mogelijk om via het de WAS-palen meerdere tonen te laten verspreiden. De projectgroep onderzoekt de mogelijkheden om via het bestaande stelsel dit alsnog te realiseren dan wel de noodzaak voor het ontwikkelen van een nieuw systeem. Hierbij zijn aspecten als de kennis en attentiewaarde van burgers met betrekking tot het signaal ('wat moet ik doen bij welk geluid?') en de afstemming met onder meer het Ministerie van Veiligheid en justitie belangrijke aandachtspunten.

Aanbeveling 4: Pas ook toe op andere risicodomeinen en doelgroepen

Verminderd zelfredzamen

Oudere en zieke mensen wonen vaker en langer zelfstandig. Zij kunnen zichzelf vaak minder goed redden bij een calamiteit en hebben daarom andere ondersteuning nodig om zelfredzaam te zijn bij een noodsituatie en de voorbereiding daarop. Ook personen in de directe omgeving van verminderd of niet zelfredzamen spelen hierbij een rol. Parallel aan de pilot in Borne, is onlangs in Wierden een project rondom spoorveiligheid gestart. Dit project heeft tot doel zorginstellingen langs het spoor te helpen zich voor te bereiden op een calamiteit. De ervaringen uit de pilot in Borne, worden toegepast in Wierden als basis voor de risicocommunicatie met verminderd zelfredzamen.

Overige risicodomeinen

In Twente streven we naar uniformiteit in uitstraling, middelen en boodschappen in onze risico- en crisiscommunicatie. Dit is effectiever en tevens de wens van de bewoners. Het vervolgtraject richt zich dan op de vraag hoe de opgedane kennis en ontwikkelde producten en middelen in deze pilot kunnen worden toegepast op overige domeinen binnen de omgevingsveiligheid? En hoe kunnen we de middelen en boodschappen die we inzetten bij en risicocommunicatie, crisiscommunicatie en alarmering zo goed mogelijk op elkaar afstemmen, zodat de burger sneller wordt bereikt en beter wordt voorzien in zijn informatiebehoefte als bijdrage aan de zelfredzaamheid?

Activiteitenoverzicht

De pilot Z&S loopt tot eind 2014. Echter, niet alle hierboven beschreven activiteiten en middelen kunnen binnen deze pilot worden gerealiseerd. Enerzijds omdat tijd en budget ontoereikend zijn. Anderzijds omdat activiteiten een bestuurlijk standpunt of landelijke afstemming vragen (bijvoorbeeld een meertonig alarmeringssysteem).

Tabel 1 geeft een overzicht van de activiteiten die binnen de huidige pilot in Borne worden uitgevoerd en de projecten die in het vervolgtraject passen.

Tabel 1 Activiteitenoverzicht

	Onderdeel	Activiteiten Pilot Borne 2014	Vervolgprojecten 2015 (e.v.)
1	Kennis en bewustzijnsbevordering	<ul style="list-style-type: none"> - Communiceren scenario's en gevolgen - Gedragsadviezen en handelingsperspectieven - Formats voor gedrukte middelen - Mobiele applicatie (basis) 	- Mobiele applicatie (ontwikkeling)
2	Adequaat handelen	<ul style="list-style-type: none"> - Format interactieve oefening - Instructies/ werkwijze sleutelfiguren 	- Serious game

⁴ Momenteel worden de mogelijkheden verkend om NL Alert ook in te zetten in situaties waarbij andere handelingsperspectieven gelden.

3	Alarmering	<ul style="list-style-type: none">- Meertonige alarmering (verkenning)- Alarmering vanaf de bron (verkenning)- Onderlinge alarmering burgers	<ul style="list-style-type: none">- Meertonige alarmering- Alarmering vanaf de bron
4	Doorontwikkeling		<ul style="list-style-type: none">- Verminderd zelfredzamen- Toepassen overige risicodomeinen

Financiën

Omdat het wenselijk is dat de middelen die buiten de huidige pilot vallen, maar wel een praktische bijdrage leveren aan de zelfredzaamheid van inwoners én in de strategische innovatie agenda van VRT passen, uit te voeren, stellen wij voor de werkzaamheden na 2014 voort te zetten.

Voor de vervolgprojecten worden separate voorstellen opgesteld. In eerste instantie wordt getracht deze via externe financiering te bekostigen. Innovatieve middelen, zoals de serious game, krijgen een plek binnen Twente Safety & Security en worden op de agenda van de Hague Security Delta geplaatst. Daarnaast is een subsidie-aanvraag ingediend bij het landelijke programma "Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018". Ook zijn er contacten met andere veiligheidsregio's en het bedrijfsleven om in gezamenlijkheid producten te financieren. Indien externe financiering niet haalbaar is, wordt getracht de activiteiten uit de innovatiegelden te financieren.

Bijlage(n)

[1, 2, 3]

Enschede, 3 september 2014

Het dagelijks bestuur

Secretaris,
H.G.W. Meuleman

Voorzitter,
P.E.J. den Oudsten