

Met vertrouwen communiceren over potentiële rampen en crises

Een onderzoek naar wat burgers écht verwachten van
risicocommunicatie door de overheid.

Prof. Dr. Ira Helsloot
Drs. Barry van 't Padje

Definitief 1.0
September 2011

SAMENVATTING

De opdracht

Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is risicocommunicatie (ook) een taak van de veiligheidsregio geworden. De veiligheidsregio Utrecht (VRU) wil haar inzet op dit gebied vastleggen in een beleidsplan. De VRU gaf Crisislab¹ daarom de opdracht om te onderzoeken wat de burger in de regio Utrecht verwacht van risicocommunicatie door de overheid, in het bijzonder in relatie tot de risico's die staan beschreven in het risicoprofiel. Het onderzoeksrapport moest de VRU en haar partners maximaal ondersteunen bij de totstandkoming van het beleidsplan risicocommunicatie.

Het doel van risicocommunicatie

De wet schrijft voor dat risicocommunicatie door de overheid moet gaan over de rampen en crises die de bevolking kunnen treffen, over de maatregelen die zijn genomen om deze rampen en crises te voorkomen en te bestrijden en over wat burgers tijdens zo'n ramp of crisis zelf kunnen doen voor hun veiligheid. Risicocommunicatie door de overheid kan verschillende beleidsdoelen hebben, zoals: het informeren van de bevolking, het activeren van de bevolking om zich voor te bereiden op rampen en crises (zelfredzaamheid versterken), en/of het betrekken van de bevolking bij besluitvorming over hun risicobeleid.

Een kernpremissie voor het halen van deze doelen is dat de burger de overheid vertrouwt. Uit dit onderzoek blijkt dat hoe sterker burgers percipiëren dat overheden *integer* handelen en communiceren hoe krachtiger het vertrouwen wordt. Dit rapport bevat vijf inzichten die aangeven wat het betekent om als overheid integer te communiceren over potentiële rampen en crises, zodat het burgersvertrouwen in haar niet wordt geschaad en zelfs zal toenemen. Hierdoor zullen uiteindelijk *realistische* beleidsdoelen gerealiseerd kunnen worden.

¹ De stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die uitvoering geeft aan het onderzoeksprogramma van de leerstoel Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Inzicht 1: hanteer een terughoudende, informerende communicatiestijl

Uit dit onderzoek blijkt dat de risicoperceptie van de burger redelijk accuraat is. De burger stelt terecht dat de dreiging van rampen en crises relatief klein is. Ten opzichte van meer dagelijkse risico's, zoals slechte leefgewoonten en verkeersdeelname, zijn de kleine-kans-groot-effect-risico's van het risicoprofiel klein. De burger maakt zich daarom niet echt zorgen over het risicoprofiel van de regio Utrecht. Dit tempert de behoeften aan risicocommunicatie en rechtvaardigt een enigszins terughoudende communicatiestijl van de overheid.

Voor de communicatiestijl van de overheid betekent de verhouding tussen de risicoperceptie en de risicorealiteit bovendien dat deze het best *informerend* van aard kan zijn. Overtuigen en instrueren zijn alleen gewenst als de burger de risico's onderschat. Daar is echter geen sprake van. Als de burger het risico van potentiële rampen en crises niet goed inschat dan betreft dat vrijwel altijd een overschatting. Voor een deel van de risico's uit het risicoprofiel van de regio Utrecht is dit in lichte mate het geval. Voor die risico's is een meer consulterende communicatiestijl wenselijk.

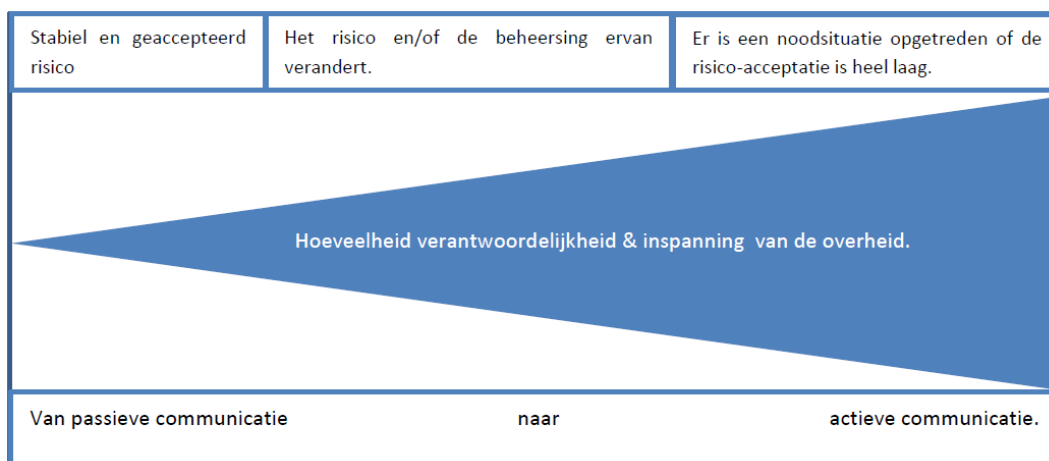
Inzicht 2: de behoefte aan risicocommunicatie is dynamisch

De gewenste terughoudendheid betekent niet dat de overheid niet of nooit over risico's moet communiceren. Het gaat er om dat overheden flexibel en bewust inspelen op de behoeften van de burger.

Uit het onderzoek blijkt dat de burger vindt dat de overheid over risico's moet communiceren wanneer het voor de burger praktisch nut kan hebben of omdat zijn belangen in het geding zijn. Als risicocommunicatie niet praktisch nuttig is of niet in gaat op *zijn* belang dan heeft de burger er een lage behoefte aan. Overheden zouden nauwkeurig moeten bepalen wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan. De algemene regel is dat hoe groter het gepercipieerde praktische nut en hoe groter het gepercipieerde eigenbelang, hoe meer de burger verwacht van risicocommunicatie door de overheid.

In meer operationele termen betekent dit het volgende:

- Als een risico stabiel en geaccepteerd is dan vindt de burger dat de overheid een beperkte verantwoordelijkheid heeft voor (passieve) risicocommunicatie. Als de burger informatie wil hebben over zo'n soort risico, dan vindt hij dat het vooral makkelijk vindbaar moet zijn.
- Als het risico en/of de beheersing van het risico veranderen, bijvoorbeeld door de introductie van een nieuwe transportroute, dan neemt de gepercipieerde verantwoordelijkheid van de overheid toe en zou er volgens de burger actiever moeten worden gecommuniceerd.
- Als er een noodsituatie optreedt of de risico-acceptatie is heel laag, dan heeft de overheid volgens de burger de grootste verantwoordelijkheid om actief met de burger te communiceren.



Inzicht 3: niet net alsof doen

De burger verwacht dat de overheid realistisch is. Dit betekent dat de overheid zowel zou moeten vertellen over de successen die zij boekt op het gebied van haar risicobeleid als over de tekortkomingen en de belangentegenstellingen waar zij mee te maken heeft. De burger wil geen geruststellende boodschappen horen, maar feitelijke informatie ontvangen.

Overheden moeten nooit meer veiligheid garanderen dan de burger zelf verwacht. Vrijwel alle burgers in de regio Utrecht (92%) verwachten dat de overheid niet alle risico's kan wegnemen en dat ongelukken en rampen altijd kunnen gebeuren. Door net te doen alsof er niets aan de hand is en er geen bedreigingen zijn voor de veiligheid, wordt de indruk gewekt dat de overheid iets probeert te verbergen. Het advies is om ruimte te claimen voor een realistisch veiligheidsverhaal dat ook de politiek-bestuurlijke afwegingen in beeld brengt. Burgers begrijpen waarom niet alles wat vanuit veiligheidsoogpunt mogelijk is ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Risicoperceptie versus risico-acceptatie

Risico-acceptatie is niet hetzelfde als risicoperceptie. Risicoperceptie is een inschatting van het 'gevaar' dat een risico met zich meebrengt. De acceptatie van een risico is in essentie een afweging van de voordelen tegen de nadelen van een risico². Een lage risico-acceptatie wijst dan op een gepercipieerde onevenwichtigheid in de verhouding tussen en de verdeling van de voor- en nadelen.

Een hoge risicoperceptie betekent niet automatisch een lage risicoacceptatie. Sommige risico's met een hoge risicoperceptie worden wel geaccepteerd, zoals bijvoorbeeld roken, en andere risico's met een lage risicoperceptie worden niet (zomaar) geaccepteerd, zoals straling van nieuw aan te leggen elektriciteitsmasten, omdat 'winst en verlies' in de perceptie oneerlijk verdeeld is.

² Slovic, P., Perception of risk, Science, vol.236, issue 4799 (apr. 17, 1987), 280-285.

Inzicht 4: eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal

De burger voelt de verantwoordelijkheid om zich op rampen en crises voor te bereiden, mits het in zijn ogen zin heeft. De burger schat terecht in dat dat voor de meeste kleine-kans-groot-effect-risico's niet het geval is. Een algemene overheids campagne gericht op het stimuleren van de burger om zich voor te bereiden op het risicoprofiel van de regio Utrecht heeft daarom niet veel zin. Communicatie op basis van een doelgroepenbeleid dat rekening houdt met de dynamiek van de risicoperceptie en de kracht van generieke handelingsperspectieven kan wel succesvol zijn.

De burger neemt echter niet op alle vlakken de verantwoordelijkheid die bij zijn rol past. Maar 37% van de burgers in de regio Utrecht voelt zich verantwoordelijk om zichzelf te informeren over de risico's, het risicobeleid en de voorbereidingsmogelijkheden. Een deel van de bevolking toont desinteresse voor potentiële rampen en crises. Het is belangrijk dat het percentage dat zich verantwoordelijk voelt om zich te informeren omhoog gaat. Anders blijft het voor burgers te makkelijk om op het moment dat een risico in opspraak raakt de overheid te beschuldigen dat zij er onvoldoende aan heeft gedaan om de bevolking te informeren. Het moet de norm zijn dat risicocommunicatie tweerichtingsverkeer is.

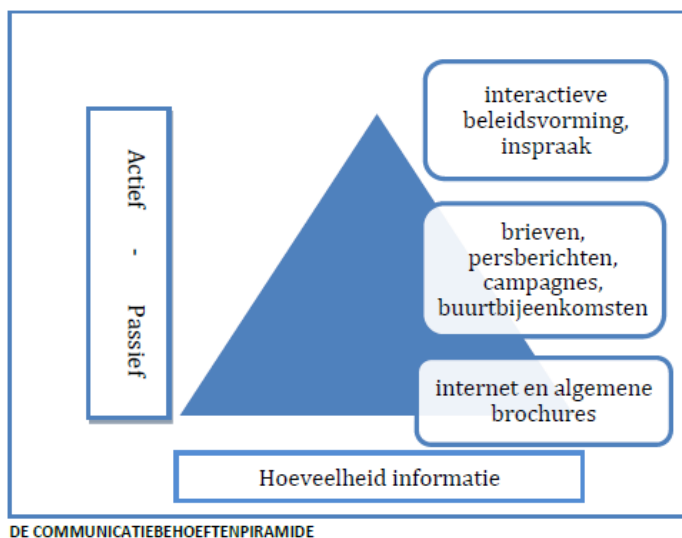
Integer handelen en communiceren betekent niet dat er altijd moet worden gedaan wat de burger zegt te verwachten. Paradoxaal genoeg vindt de burger dit zelf ook³. De burger vindt niet dat hij als een klant hoeft te worden behandeld, die krijgt wat hij wilt zolang hij zich maar aan de regels houdt. Ook uit dit onderzoek blijkt dat de burger zichzelf in deze klanthouding niet helemaal serieus neemt, en beseft dat 'teleurstelling' een belangrijk aspect van democratisch burgerschap is. Integer handelen en communiceren betekent daarom ook dat de overheid tegenwicht biedt aan het opportunisme van de burger.

³ Dit verschijnsel noemt Crisislab 'de narrije burger'.

Inzicht 5: een getrapt communicatiemodel met een heldere afzender

De verwachting van de burger over risicocommunicatie door de overheid kent drie niveaus van intensiteit.

Op het eerste, onderste niveau verwacht de burger dat de overheid voorziet in objectieve informatie over risico's, het risicobeleid en de bijbehorende handelingsperspectieven. Hij verwacht dat de overheid er alles aan doet om iedereen in de gelegenheid te stellen om de informatie te *vinden* die hij zoekt. Dit vertaalt zich onder meer in de verwachting dat informatie over het risicoprofiel via verschillende instrumenten door de overheid beschikbaar wordt gesteld: brochures, boekjes en vooral internet.



Het tweede niveau van de communicatiebehoefte is aan de orde als het risico of de beheersing ervan verandert. Het is dan zaak om actief te communiceren via de nieuwsmedia en via eigen communicatiemiddelen.

Het derde niveau van communicatie-intensiteit is aan de orde bij risico's waarover cognitieve en normatieve meningsverschillen bestaan

tussen de overheid en de burger. De burger wil dan onderhandelen over het risicobeleid. Bij deze derde trap is daarom direct contact noodzakelijk. De eerste twee trappen – objectieve informatievoorziening en duiding van de veranderingen – zijn ook hier noodzakelijk, maar daarbovenop moet er gelijkwaardig met elkaar van mening kunnen worden gewisseld.

In het algemeen geldt dat de door de burger gewenste afzender de overheidsorganisatie is die verantwoordelijk is voor de beheersing van een specifiek risico. Dit betekent dat bij risicocommunicatie meerdere overheidsorganisaties betrokken zullen moeten zijn.

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	8
1.1 Aanleiding en doel	8
1.2 Methode van onderzoek	12
1.3 Leeswijzer.....	13
HOOFDSTUK 2 THEORIE, WET EN DEFINITIES	14
2.1 Wat is een risico?.....	14
2.2 Wat is risicoperceptie?.....	16
2.3 Wat is risicocommunicatie?	19
HOOFDSTUK 3 RISICOPERCEPTIE	24
3.1 Wat hebben we gemeten?	24
3.2 Hoe interpreteren we dat?	36
HOOFDSTUK 4 GEWENSTE UITGANGSPUNTEN.....	44
4.1 Doel van risicocommunicatie	44
4.2 Dynamisch	46
4.3 Realisme.....	50
4.4 Verantwoordelijkheid.....	52
4.5 Afzender, communicatiemiddelen en praktische aanbevelingen	56
HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN	61
5.1 Het doel	61
5.2 Informeren versus activeren	63
5.3 Dynamisch versus statisch	65
5.4 Geruststellend versus gevaarrealistisch	66
5.5 Eigen verantwoordelijkheid	67
5.6 Middelen	70
BIJLAGE 1 DE REPRESENTATIVITEIT	72
BIJLAGE 2 VERDELING RISICOPERCEPTIE PER RISICO	73

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel

Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's is risicocommunicatie (ook) een taak van de veiligheidsregio geworden. De veiligheidsregio Utrecht (VRU) wil haar inzet op dit gebied vastleggen in een beleidsplan. Crisislab heeft in de maanden mei, juni en juli 2011 een aan dit beleidsplan ondersteunend onderzoek uitgevoerd. In dit rapport staan de hieruit volgende feiten, conclusies en aanbevelingen.

Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek was het vaststellen wat de burger in de regio Utrecht verwacht van risicocommunicatie door de overheid. Deze inzichten moeten de VRU en haar partners maximaal ondersteunen bij het vinden van de juiste taakinvulling op het gebied van risicocommunicatie.

Narrige burger

Eén van de centrale concepten waarmee Crisislab naar de wereld kijkt is *de narrige burger*. Aan de ene kant belicht dit concept het opportunisme van burgers. Burgers die altijd meer veiligheid willen of burgers die het welbekende NIMBY-gedrag vertonen. Crisislab is van mening dat het openbaar bestuur dat een beetje over zichzelf heeft afgeroepen. Zij heeft te veel verantwoordelijkheden op zich genomen. Vanuit die verhouding beginnen bestuurders en overheden te geloven dat burgers eigenlijk klanten zijn. En de klant is koning: 'u vraagt, wij draaien'. Als die burgerkoning dan niet krijgt waar hij 'recht' op heeft, ja, dan is hij uit zijn humeur en gedraagt hij zich knorrig. Gelukkig heeft hij ook een andere kant. Hij neemt zichzelf namelijk niet helemaal serieus. Hij is wel degelijk in staat – zoals ook dit onderzoek laat zien – om zichzelf te doorzien en te beoordelen vanuit het perspectief van het algemeen belang. Dan vindt hij het logisch dat zijn claim wordt afgewogen tegen andere claims. Dan is een beredeneerd 'nee' opeens geen probleem. De tegenhanger van zijn opportunisme is de verwachting dat de overheid niet zomaar in zijn opportunisme mee zal gaan. Crisislab ziet de narrige burger dan ook vooral als een kans voor overheden om de verdeling van verantwoordelijkheden weer recht te trekken.

De risico's uit het risicoprofiel van de VRU stonden centraal in het onderzoek. Dit zijn allemaal zogenaamde 'kleine-kans-groot-effect-risico's', oftewel, situaties en gebeurtenissen die meestal veilig zijn, maar als ze mis gaan zeer ernstige gevolgen hebben. Het risicoprofiel gaat dus over potentiële rampen en crises in de regio Utrecht.⁴ Dit onderzoek ging over wat de burger van de overheid verwacht qua communicatie over deze potentiële rampen en crises.

⁴ Als in het vervolg van dit rapport wordt gesproken over risico's gaat het dus over situaties of gebeurtenissen die rampen en/of crises tot gevolg kunnen hebben.

Crisislab definieert een regionale crisis als:

een gebeurtenis:

- waardoor een ernstige verstoring van de openbare orde en/of de fysieke veiligheid is ontstaan binnen een veiligheidsregio, **en**
- waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Onder het begrip 'ernstige verstoring' in de definitie wordt verstaan dat "het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate bedreigd worden of zijn geschaad".⁵

De volgende twee hoofdvragen stonden centraal:

- A. Wat zijn in de perceptie van burgers de grootste risico's?
- B. Wat vinden burgers de gewenste uitgangspunten voor risicocommunicatie?

Ad A. Risicoperceptie

De risicoperceptie geeft belangrijke aanwijzingen over de communicatiebehoeften van burgers. Het gaat hierbij vooral om de hoogte van de risicoperceptie. De hoogte van de risicoperceptie functioneert namelijk als een soort betekenis criterium. Als mensen een risico als (heel) klein percipiëren, dan is het voor hen betekenisloos, en voelen ze daar geen of zeer weinig communicatiebehoeften bij.

In dit onderzoek wordt niet alleen de hoogte van de risicoperceptie bepaald maar ook beoordeeld. Dus, hebben burgers een realistische beeld van de risico's? Hierdoor kan de behoefte aan risicocommunicatie op waarde worden geschat.

Risicoperceptie versus risico-acceptatie

Risico-acceptatie is niet hetzelfde als risicoperceptie. De acceptatie van een risico is in essentie een afweging van de voordelen tegen de nadelen van een risico⁶. Een lage risico-acceptatie wijst dan op een onevenwichtigheid in de verhouding tussen en verdeling van de voor- en nadelen. Maar dit betekent niet automatisch dat er sprake is van een hoge risicoperceptie.

Denk bijvoorbeeld aan een vrouw die naast een chemische fabriek woont waar ze zelf niet werkt. Ze vindt het onacceptabel dat er in haar woonomgeving met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt⁷. Maar *niet omdat* zij het risico als heel hoog percipieert. Als ze dat zou vinden zou ze waarschijnlijk ergens anders wonen. Zij vindt dat de nadelen van die chemische fabriek voor haar zwaarder wegen dan de voordelen. Zij zou dan ook het liefst zien dat die fabriek weg gaat, of ten minste aan strengere veiligheidseisen moet voldoen.

⁵ Helsloot, I. Martens, S., Scholtens, A., *Basisboek regionale crisisbeheersing*, NIFV Arnhem, 2010, Hoofdstuk 3.3.

⁶ Slovic, P., Perception of risk, *Science*, vol.236, issue 4799 (apr. 17, 1987), 280-285.

⁷ Uit het onderzoek: *Risicocommunicatie nader belicht*, Actorion, 2009, blijkt dat 65% van de burgers in de regio Utrecht het onacceptabel vindt dat er in woonomgevingen met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt (p.25).

Ad. B. Uitgangspunten risicocommunicatie

Iedere vorm van risicocommunicatie rust op bepaalde uitgangspunten. Soms lijkt het alsof die uitgangspunten evident zijn en niet ter discussie staan. Maar net zoals voor de beoordeling van risico's, geldt ook voor deze uitgangspunten dat het perspectief van burgers daar nieuw en verrassend licht op kan laten schijnen. Wat vinden burgers belangrijk bij risicocommunicatie?

De vijf aspecten die in het onderzoek zijn betrokken zijn:

- *Informeren versus activeren*
Overheden gebruiken risicocommunicatie voor meerdere doeleinden. Zij hebben de wettelijke en morele plicht om burgers te informeren over de risico's die zij toestaan en/of helpen creëren. Daarnaast zien professionals⁸ en overheden⁹ risicocommunicatie steeds vaker als een instrument om burgers te activeren zich voor te bereiden op risico's. Wat vinden burgers van deze verschuiving? Willen zij dat de overheid hun zelfredzaamheid stimuleert?
- *Dynamisch versus statisch*
De risico's veranderen door de tijd heen, bijvoorbeeld doordat er andere of meer gevaarlijke stoffen worden vervoerd of door een extreem droge periode. Hoe nauwkeurig willen burgers deze veranderingen in het risicoprofiel volgen? Is generieke, statische informatie over het type risico's dat zich in de regio Utrecht voordoet voldoende of willen burgers gedetailleerd weten wat er waar en wanneer verandert?
- *Geruststellend versus gevaarrealistisch*
Uit onderzoek blijkt dat overheden met risicocommunicatie angst- en onrustgevoelens proberen te verminderen¹⁰. Vanuit de ervaring dat mensen en nieuwsmedia de neiging hebben om lage-kans-groot-effect-risico's te overdrijven is dat begrijpelijk. Om mensen te activeren zich voor te bereiden op rampen en crises is echter *fear appeal*¹¹ noodzakelijk en zijn angstgevoelens tot op zekere hoogte gewenst. Vanuit dat perspectief is een gevaarrealistische benadering beter. Wat vinden burgers? Zijn er überhaupt angst- of onrustgevoelens? Wat vinden zij prettig: geruststellende of gevaarrealistische communicatie door de overheid?

⁸ Zie bijvoorbeeld oratie van Menno van Duin, *Veerkrachtige crisisbeheersing – Nuchter over het bijzondere*, 2011, p.81, waarin hij meldt dat 89% van 600 geënquêteerde professionals vinden dat overheden de zelfredzaamheid van burgers dienen te stimuleren.

⁹ Zie bijvoorbeeld de brief van de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mw. Ter Horst, aan de Tweede Kamer, Derde voortgangsbrief nationale veiligheid, nr. 2010-0000084295.

¹⁰ Gutteling, J.M., Seydel, E.R. (2000) Risicocommunicatie. In: *Voorlichting in een risicovolle informatiemaatschappij. Theorieën, functies en perspectieven*. Samson, Alphen aan de Rijn, pp. 109-123., p.112.

¹¹ Terblanche-Smit, Marlize, Terblanche, Nic S., Race and attitude formation in HIV/Aids fear advertising, *Journal of Business Research* 63 (2010) 121-125.

- *Eigen verantwoordelijkheid versus de verantwoordelijkheid van overheden*
Overheden dragen belangrijke verantwoordelijkheden voor het beheersen van lage-kans-groot-effect-risico's. Deze verantwoordelijkheid is volgens velen echter zo ver doorgevoerd dat deze soms exclusief lijkt¹². Overheden proberen onder meer via de notie van zelfredzaamheid meer balans te krijgen in de verdeling van verantwoordelijkheden. Maar wat zien burgers zelf als hun verantwoordelijkheid? Waar kunnen zij op aan gesproken worden in relatie tot risicocommunicatie en preparatie op rampen en crises?

Wanneer bereiden mensen zich voor?

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat mensen zich voorbereiden op wat zij als een *bedreigend* risico zien dat de inspanning van de voorbereiding *waard* is en binnen hun mogelijkheden ligt. Mensen willen zich door de voorbereiding weer meester te voelen over de als bedreigend ingeschatte situatie. Omgekeerd is daarmee meteen duidelijk wanneer burgers zich niet voorbereiden op noodsituaties:

- als zij de kans dat de noodsituatie zich voordoet te laag inschatten om de inspanning van voorbereiding mee te rechtvaardigen, of;
- als zij niet beschikken over (voldoende informatie over) effectieve voorbereidingsstrategieën¹³, of;
- als zij denken dat zij de voorbereidingsstrategie niet kunnen uitvoeren.¹⁴

- *Middelen en doelgroepen*
Via welke middelen is de gewenste risicocommunicatie het effectiefst? Wat zijn de wensen en voorkeuren van burgers op dit gebied? Zou er gewerkt moeten worden met een homogene of een gedifferentieerde doelgroep?

Transparante overheid

De overheid legt zichzelf op dat zij transparant is, ook op het gebied van het risicobeleid. In de grondwet (art. 110) staat: de overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) formuleert die regels in artikelen 3:40, 3:41 en 3:42. 'Het eerste artikel zegt dat een besluit niet in werking kan treden voordat het is bekend gemaakt. 'Bekend maken' betekent volgens artikel 3:41 dat het wordt toegezonden of uitgereikt aan belanghebbenden, dat wil zeggen degene wiens belang rechtstreeks bij de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid is betrokken. Ook besluiten die een

¹² Zie voor een gedetailleerde uiteenzetting van de verantwoordelijkheidsverdeling: I. Helsloot, B. Van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2010.

¹³ Klassieke bronnen zijn K.J. Tierney, *The Social and Community Contexts of Disaster*, in: R. Gist, R. Lubin (eds), *Psychosocial aspects of disaster*, 1989, p. 19 e.v., en R.W. Perry (1985). *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*. Recent onderzoek in Nederland bevestigt dit beeld zoals in de evaluatie van de stroomstoring in de Bommelerwaard waar het gaat om voorbereiding op uitval van een nutsvoorziening, het promotieonderzoek van T. Terpstra (2010), *Flood preparedness*, Thesis, University of Twente, waar het gaat om voorbereiding op overstroming of de evaluaties van de 'Denk vooruit campagnes' door het ministerie van BZK.

¹⁴ Gutteling, J., Kievik, M., *Yes we can: motivate Dutch citizens to engage in self-protective behavior with regard to flood risks*, 2011.

algemenere groep adressanten raken, worden gepubliceerd, 'in een van overheidswege uitgegeven blad of in dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad,' stelt artikel 3:42.¹⁵ De wet openbaarheid bestuur (Wob) verankert de algemene principes van passieve en actieve openbaarheid. In het Besluit informatie inzake rampen en crises (art. 5 t/m 9) en de Wet veiligheidsregio's worden meerdere specifieke aanvullingen op deze algemene wettelijke uitgangspunten geformuleerd.

1.2 Methode van onderzoek

De eerste vraag naar de risicoperceptie van burgers is in de periode mei – juni onderzocht via 250 straatinterviews. De vragenlijst die daarbij is gebruikt was een combinatie van gesloten en open vragen. Hierdoor kon goed worden doorgevraagd en ontstond inzicht in de achterliggende redenering van burgers. Tijdens de straatinterviews was ook wat 'bijvangst' waarmee enkele aspecten van de tweede onderzoeksvraag konden worden beantwoord.

In juni en juli zijn 4 focusgroepsessies gehouden voor het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag. Het belangrijkste doel van deze focusgroepsessies was te begrijpen waarom burgers bepaalde verwachtingen hebben van risicocommunicatie door de overheid. Het ging niet om de representativiteit van de verwachtingen, maar om de logica en doorleefdheid ervan.

De volgende vier risico's zijn besproken: overstromingen, natuurbrand, transport van gevaarlijke stoffen en de straling van elektriciteitsmasten. Iedere focusgroep had een hoofdrisico en een secundair risico. Hierdoor kon ieder risico met twee verschillende groepen worden besproken.

Er is bewust één risico uitgekozen, straling elektriciteitsmasten, dat geen onderdeel uitmaakt van het risicoprofiel en een ander karakter heeft dan de andere risico's uit het profiel. Hierdoor ontstond ruimte om meer verschillende soorten verwachtingen in kaart te brengen en te begrijpen.

Representativiteit

De verdeling van de steekproef komt qua geslacht en leeftijd zeer goed overeen met de populatie van de regio Utrecht. De steekproef is op deze kenmerken representatief. De straatinterviews zijn gehouden in Utrecht, Zeist, Wijk bij Duurstede en Woudenberg. De straatinterviews zijn niet gelijk verdeeld naar inwoneraantal van alle gemeenten binnen de regio Utrecht. Het was de bedoeling om een representatieve verdeling te krijgen over stedelijke en meer landelijke woonomgevingen. Dat is redelijk gelukt: er zijn meer mensen geïnterviewd uit grote gemeenten en minder mensen uit kleine gemeenten.

¹⁵ Scholtes, E., Toezichthouders en transparantie, in: Handhaving – het spel tussen inspecteur en inspectee, Heuvelhof, E., ten, Bruijn, H., de, (red.), Van Stockum, 2005, pp. 217-228

Overige bronnen

Naast de door het onderzoek gegenereerde gegevens, zijn in dit rapport de volgende andere bronnen gebruikt om antwoord te vinden op de uitgangsvragen:

- Een eerder door Actorion¹⁶ uitgevoerde onderzoek naar risicobeleving in de regio Utrecht
- Wetenschappelijke literatuur over risicoperceptie en -communicatie
- Beleidsrapporten

1.3 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit vijf hoofdstukken:

- Hoofdstuk 2: Theorie, wet en definities
Theoretisch kader waarin kernbegrippen, wettelijke vereisten en wetenschappelijke verklaringen worden beschreven.
- Hoofdstuk 3: De risicoperceptie
Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag: wat zijn in de perceptie van burgers de grootste risico's?
- Hoofdstuk 4: Gewenste uitgangspunten
Het antwoord op de tweede onderzoeksvraag: wat vinden burgers de gewenste uitgangspunten voor risicocommunicatie?
- Hoofdstuk 5: Aanbevelingen
Adviezen van Crisislab over hoe overheden het beste kunnen communiceren met burgers over risico's.

Grijze tekstblokken

In het rapport staan grijze, omlijnde tekstblokken. Deze tekstblokken hebben als doel om duidelijk te maken met welk kader Crisislab de empirische onderzoeksgegevens uit hoofdstuk 3 en 4 interpreteert en waarop zij de aanbevelingen uit hoofdstuk 5 baseert. De inhoud van de grijze, omlijnde tekstblokken loopt uiteen van wetteksten, voorbeelden, wetenschappelijke definities en visies van Crisislab en andere denkers die Crisislab inspirerend vindt.

¹⁶ Actorion, *Risicocommunicatie nader belicht*, 2009.

HOOFDSTUK 2 THEORIE, WET EN DEFINITIES

*'Danger is real, but risk is socially constructed.'*¹⁷

2.1 Wat is een risico?

Honderd jaar geleden dachten mensen niet in termen van risico's. Dat het risicodenken nu zo normaal lijkt, is typerend voor de huidige tijd. Westerse maatschappijen beoordelen plannen, activiteiten en situaties in termen van wat er mogelijkwijs mis zou kunnen gaan.

Een belangrijk aspect van risicodenken is *onzekerheid*. Iedere definitie van een risico benoemt dit kenmerk, zij het in verschillende termen, zoals: 'kans', 'mogelijk gevaar' of 'onverwacht'. De kern is dat er iets fout *kan* gaan, maar hoe, wanneer of waar is onbekend.

Als het daadwerkelijk mis gaat, is er sprake van 'schade en verlies'. 'Schade en verlies' is dan ook het tweede aspect van iedere definitie van een risico. Het gaat bij risico's om de onzekerheid dat individuele mensen, hun leefomgeving of de gemeenschap als geheel, iets kwaads overkomt.

Risico is in deze zin een moreel concept dat aangeeft wat men in westerse maatschappijen belangrijk vindt en hoe men wil samenleven. De hedendaagse dominantie van het risicodenken wijst erop dat het streven om het leven te beheersen van groot belang wordt geacht. Mensen mogen niet buiten hun schuld om te maken krijgen met schade en verlies. Men wil het idee hebben dat er weinig ruimte is voor onverwachte externe verstoringen van hun eigen plannen.

Definitie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de risicodefinitie van Rosa om duidelijk te maken dat de inschatting van risico's ingewikkeld is en communicatie daarbij een belangrijke rol speelt.

Definitie van een risico

'Risk is a situation or an event where something of human value (including humans themselves) is at stake and where the outcome is uncertain.'¹⁸

Risico-inschatting is ingewikkeld vanwege de inherente onzekerheid van risico's, maar ook omdat risico's menselijke waarden op het spel zetten. Wat een menselijke waarde is, en of een bepaalde situatie of gebeurtenis deze waarde op het spel zet, is continue onderwerp van (publieke) discussie en interpretatie. Vanwege dit 'reflexieve' karakter van risico's, stelt Rosa dat risico's gedeeltelijk sociaal-cultureel zijn 'geproduceerd'¹⁹.

¹⁷ Slovic, P., Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield, in: *Risk Analysis*, Vol. 19, No. 4, 1999, pp. 689-701.

¹⁸ Rosa, Eugene, A., The logical structure of the social amplification of risk framework (SARF): Metatheoretical foundations and policy implications, in: *The social amplification of risk*, edited by Pidgeon, Nick, Kasperson, Roger, E., Slovic, Paul, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p.61.

¹⁹ idem, p.78.

Hierdoor kunnen risico's veranderen door een wijziging in ons denken en spreken, zonder dat de feitelijke wereld verandert. Risicocommunicatie maakt onderdeel uit van dit sociaal-culturele proces en is dus niet slechts een 'representatie' van het 'werkelijke' risico.

Axis of evil

Een typisch voorbeeld van hoe een risico verandert door een nieuwe interpretatie is het concept '*axis of evil*' van George W. Bush. Dit concept en het daaraan verbonden pleidooi, verhoogde in 2002 het risico van 'terroristen naties' substantieel. Het ging niet langer om terroristen die aanslagen op mensen en gebouwen kunnen plegen maar om een bedreiging van onze westerse democratieën. George W. Bush veranderde de aard van het risico door een andere menselijke waarde centraal te stellen. Doordat hij sprak over druk op de democratie, werd het risico groter en kon hij zwaardere middelen claimen om het risico in te dammen.

Risico's zijn daarom niet op één, juiste manier te interpreteren. Meestal zijn er verschillende, met elkaar concurrerende gezichtspunten. Deze gezichtspunten hangen, zoals net uitgelegd, samen met de keuze van de waarde die gebruikt wordt om risico's mee te beoordelen. Als de waarde verandert, dan verandert ook de aard van het risico. Zo kunnen mensen het risico 'transport van gevaarlijke stoffen' met een economische bril bekijken, een veiligheidsbril of een politiek-bestuurlijke, en iedere keer wat anders zien.

Regionaal risicoprofiel

In Nederland is een multidisciplinaire benadering voor het beoordelen van risico's inmiddels beleidsmatig voorgeschreven. Dat is niet altijd zo geweest. Tot voor kort werd via het beleid externe veiligheid voorgeschreven om risico's altijd uit te rekenen in dodelijke slachtoffers (zie hoofdstuk 3.2.2).

Artikel 15, lid 2 Wet veiligheidsregio

Het risicoprofiel bestaat uit:

- a. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden,
- b. een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en
- c. een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.

Tegenwoordig wordt stap drie van de wettelijk verplichte risicobeoordeling (zie art. 15 Wv), het wegen en inschatten van de gevolgen, ingevuld via een zogenaamde 'all hazards-methodiek'. Deze methodiek schrijft voor dat veiligheidsregio's vanuit verschillende perspectieven de negatieve effecten van potentiële rampen en crises interpreteren. Deze multidisciplinaire benadering verandert de betekenis van het risico omdat het in andere termen uitgedrukt moet worden dan de dodelijke slachtoffers van het beleid externe veiligheid.

Het gaat hierbij om de volgende zes perspectieven²⁰:

- territoriale integriteit
- fysieke integriteit
- effectieve en efficiënte economie
- ongestoord voortbestaan natuurlijke leefomgeving
- democratische rechtstaat en gedeelde kernwaarden
- cultureel erfgoed.

Beide methoden, de externe veiligheidsnorm en de all hazards-methodiek, zullen in het empirische deel van dit onderzoek als referentiepunt dienen voor de risicoperceptie van burgers.

2.2 Wat is risicoperceptie?

Risicoperceptie is een begrip dat door wetenschappers in de jaren 1960 is bedacht. De aanleiding om dit concept te ontwikkelen was de lage risico-acceptatie van bepaalde technologieën, zoals nucleaire energie. Het verklaringsmodel van deze wetenschappers veronderstelde dat mensen het nadeel van deze technologieën – het risico – overschatten. Zij hadden via wetenschappelijke metingen en berekeningen ‘vastgesteld’ dat de risico’s klein zijn, en vroegen zich af waarom mensen ze desondanks niet accepteerden. Hun verklaringen wezen naar een vervormde, irrationele waarneming, die zij risicoperceptie noemde.

Starr (1969) bewees bijvoorbeeld dat vrijwilligheid een belangrijke rol speelt bij hoe mensen risico’s percipiëren. Als mensen uit zichzelf een bepaald risico nemen zorgt dat voor onderschatting terwijl mensen de risico’s die men krijgt opgelegd overschatten. Mensen vinden om deze reden roken of autorijden acceptabel, maar hebben grote problemen met nucleaire energie of het transporteren van gevaarlijke stoffen, terwijl het eerste type risico’s veel meer slachtoffers veroorzaakt dan het tweede.

De waardering voor risicoperceptie is inmiddels verandert. Ook wetenschappers vinden in toenemende mate dat risicopercepties iets waardevols zeggen over een risico en het risicobeleid. Mensen begrijpen de werkelijkheid nu eenmaal niet alleen cijfermatig en berekenend maar ook intuïtief, dat wil zeggen: in ‘beelden, metaforen en verhalen die verband houden met gevoel en affect.’²¹ Om een zo rijk en goed mogelijk beeld van de werkelijkheid te krijgen zouden we volgens deze wetenschappers de berekeningen en de verhalen met elkaar in contact moeten brengen²².

²⁰ *Handreiking regionaal risicoprofiel*, 2009, II 12-14.

²¹ Slovic, Scott, Slovic, Paul, Numbers and nerves – Towards an affective apprehension of environmental risk, in: *The feeling of risk – New perspectives on risk perception*, Earthscan, London, Washington D.C., 2010, p.79-80.

²² *idem*, p.79.

Definitie van risicoperceptie

Risicoperceptie betreft de subjectieve kant van risico's, de beleving ervan²³, of, zoals de invloedrijke risico-onderzoeker Slovic het definieert, 'een intuïtieve beoordeling'²⁴ van risico's.

De positievere wetenschappelijke waardering voor risicopercepties is niet alleen het gevolg van nieuwe wetenschappelijke inzichten, maar heeft ook alles te maken met een ingrijpende machtsverschuiving. De beoordeling van risico's is de afgelopen decennia sterk gedemocratiseerd²⁵. Mensen zijn veel beter op de hoogte van risico's door een verfijnd en invloedrijk netwerk van nieuwsmedia en informatievoorzieningen. Er zijn zogenaamde *special interest groups* ontstaan die hun belangen en zorgen rondom een risico effectief voor het voetlicht weten te brengen. Daarbij komt dat het gezag van de wetenschap is verminderd. Niet alleen maken wetenschappers fouten, ze zijn ook onderling verdeeld. Het ene onderzoek stelt dat het wel meevalt met het risico en het andere onderzoek laat zien dat het risico wordt onderschat. De genadeslag aan het gezag om 'het definitieve oordeel' te geven is daarmee uiteindelijk door de wetenschap zelf toegebracht.

Over- en onderschatting

Percepties zijn dus interessant omdat het mogelijkheden biedt om risico's beter te begrijpen en om rekening te houden met de belangen en visies van burgers in het risicobeleid. Wetenschappers hebben daarom methoden ontwikkeld om risicopercepties te duiden en te verklaren. Meestal houdt dit in dat de perceptie eerst wordt gemeten en vervolgens afgezet tegen de 'objectieve' risicoberekeningen. Ze spreken in dat geval over 'over- en onderschatting' van risico's.

Er is inmiddels een goed onderbouwde theorie ontwikkeld – het psychometrische paradigma – die de intuïtieve onder- of overschatting van risico's verklaart en voorspelt²⁶. Deze theorie heeft de 'cognitieve kaarten' gevonden waarmee mensen risico's intuïtief beoordelen. Deze kaarten worden overigens niet alleen door leken gebruikt. Ook experts en beleidsmakers over- en onderschatten risico's, in het bijzonder als de feiten ontbreken.²⁷

Uiteindelijk is gebleken dat deze mentale mappen op twee assen kunnen worden geordend:

- beheersbaarheid: de mate waarin het gevaar kan worden voorkomen en bestreden.
- kenbaarheid: de mate waarin het gevaar kan worden begrepen en voorspeld.

Deze assen kunnen we interpreteren als kernwaarden die burgers centraal stellen bij de beoordeling van risico's. Mensen willen dus, zoals eerder gesteld, controle over hun leven hebben en beoordelen de risico's vanuit dat oogpunt. Het zegt daarmee ook iets

²³ Regtvoort, F., Siepel, H., *Risico- en crisiscommunicatie – Succesfactor in crisistijd*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2007, p.40.

²⁴ Slovic, P., *Perception of risk*, 1987, *Science* (vol.236), pp. 280-285.

²⁵ Slovic, P., Trust, emotion, seks, politics, and science: surveying the risk-assessment battlefield, *Risk analysis* (vol. 19 nr. 4), 1999, pp.689-701.

²⁶ Slovic, P., *Perception of risk*, *Science* (vol. 236), 1987, pp.280-285.

²⁷ Idem.

belangrijks over wat burgers willen horen over risico's: hoe beheersen bedrijven en overheden bepaalde risico's? Wat kunnen ze wel en wat kunnen ze niet? Kan ik zelf iets doen? Wat is er over bekend en wat niet? Valt de mogelijke ramp te voorspellen?

Wel beheersbaar	Niet beheersbaar
Individueel	Collectief
Beperkte consequenties (niet dodelijk, geconcentreerd op 1 plek, werkt niet door naar volgende generaties)	Ingrijpende gevolgen (dodelijk, verspreid over groot gebied, werkt door naar volgende generaties)
Niet angstaanjagend	Angstaanjagend
Vrijwillig	Onvrijwillig
Negatieve gevolgen relatief simpel te verminderen	Negatieve gevolgen niet simpel te verminderen

Kenbaar	Onkenbaar
Zintuiglijk waarneembaar	Niet zintuiglijk waarneembaar
Bekend	Onbekend
Oud	Nieuw
Direct effect	Vertraagd effect
Wetenschappelijk bekend	Wetenschappelijk niet bekend

Dit leidt tot het volgende, voorspellende diagram voor de onder- of overschatting van risico's.

	Beheersbaarheid	
	+	-
Voorzienbaarheid	+	<i>Verlaagde risicoperceptie</i>
	-	<i>Verhoogde risicoperceptie</i>

Over- of onderschatting van risicoprofiel Utrecht

Crisislab verwacht dat burgers en professionals voor alle risico's uit het risicoprofiel de neiging hebben om ze te overschatten, dat wil zeggen, de effecten en de waarschijnlijkheid hoger in te schatten dan wat de feiten en berekeningen laten zien. Voor de meeste risico's uit het risico geldt namelijk dat het collectieve, onvrijwillige risico's zijn die op het moment dat ze een ramp of crisis zijn geworden moeilijk te beheersen zijn en meerdere slachtoffers in één keer maken. Dit is precies het type risico's dat mensen overschatten.

2.3 Wat is risicocommunicatie?

Fasen van risicocommunicatie

Voor een goed inzicht in risico's is het noodzakelijk om de berekeningen en de percepties met elkaar in contact te brengen²⁸. Zo'n open interactie tussen verschillende perspectieven is wat Leiss (1996) de derde fase van de risicocommunicatie noemt.²⁹ Communicatie is zo gezien dus een voorwaarde om risico's goed te begrijpen.

Derde fase risicocommunicatie gaat echter verder dan open interactie tussen verschillende perspectieven en het verkrijgen van begrip. De argumenten en belangen van alle deelnemers dienen ook serieus genomen te worden. Omdat er meestal fundamentele belangentegenstellingen zitten tussen enerzijds de partijen die de risico's veroorzaken en mogelijk maken – waaronder de overheid – en anderzijds de belangen van de risico-ontvangers, zijn dit meestal lastige onderhandelingen. Als deze onderhandelingen niet starten vanuit de wederzijdse bereidheid tot compromisvorming zal het niet tot het gewenste resultaat van fase 3 risicocommunicatie kunnen leiden: een duurzame relatie op basis van vertrouwen.

Leiss ziet dit soort risicocommunicatie eigenlijk pas de laatste tien, vijftien jaar tot ontwikkeling komen. Veertig jaar terug – fase 1 – was er veel nadruk op het zenden van kwantitatieve informatie over risico's. Risicocommunicatie had tot doel de publieke opinie en het preventieve beleid op deze 'objectieve' informatie te funderen. Deze manier van communiceren is feitelijk en concluderend van aard: 'zo zit het'. Dit soort communicatie is nog steeds van belang, omdat er behoefte is aan feiten. Het is echter ook evident dat de opinie en het beleid niet alleen op feiten kunnen en zullen rusten.

Art 45, lid 1, Wet veiligheidsregio's

Gedeputeerde staten dragen zorg voor de productie en het beheer van een geografische kaart waarop de in de veiligheidsregio aanwezige risico's zijn aangeduid, op basis van het risicoprofiel, bedoeld in artikel 15. De risicokaart vermeldt de plaatsgebonden en geografisch te onderscheiden risico's alsmede de gegevens die zijn opgenomen in het openbare register, bedoeld in artikel 12.12 van de Wet milieubeheer. De kaart is openbaar.

Fase 2 risicocommunicatie gaat nog steeds uit van een zendermodel. Er vindt in deze fase echter een serieuze professionalisering van de communicatie plaats. Er komt aandacht voor de positionering van de afzender, de helderheid van de boodschap, de juiste middelenmix en de informatiebehoefte en de risicopercepties van de doelgroepen. De kwaliteit van de communicatie verbetert, maar het is nog steeds niet dialogiserend of onderhandelend van aard. De communicatie blijft primair gericht op

²⁸ Slovic, Scott, Slovic, Paul, Numbers and nerves – Towards an affective apprehension of environmental risk, in: *The feeling of risk – New perspectives on risk perception*, Earthscan, London, Washington D.C., 2010, p.79.

²⁹ Deze paragraaf is gebaseerd op: Leiss, William, Three phases in the evolution of risk communication practice, in: *The annals of the American academy of political and social science*, 1996, 545: 85.

het verhogen van de risico-acceptatie onder de voorwaarden die door de risico producerende organisaties zijn gesteld.

Fase 3 begint volgens Leiss met de erkenning dat risicocommunicatie vaak niet succesvol is vanwege een gebrek aan vertrouwen. Het publiek is er niet altijd van overtuigd dat bedrijven en overheden eerlijk communiceren. Eenzijdige, professionele communicatie over risico's roept dan wantrouwen op. Hernieuwd vertrouwen kan ontstaan als de communicatie interactief wordt én tot gedragsconsequenties kan leiden. Dit aspect van open interactie is de kern van Fase 3.

Doelen van risicocommunicatie

Deze drie fases van risicocommunicatie zijn ook duidelijk te herkennen in de empirische vaststelling van de doelen die grote organisaties via risicocommunicatie wensen te bereiken³⁰:

1. Het verstrekken en verduidelijken van technische risico-informatie aan leken (fase 1)
2. Het herstellen of instandhouden van de geloofwaardigheid van een instelling of organisatie (fase 2)
3. Het verminderen van angst- en onrustgevoelens bij delen van het publiek omtrent bepaalde risico's (fase 2)
4. Het betrekken van het publiek bij besluitvorming rond risico's (fase 3).

Het wettelijk kader en overheidsbeleid voor risicocommunicatie faciliteert alle drie de fasen. De derde fase risicocommunicatie is in Nederland bijvoorbeeld herkenbaar in de algemene wet bestuursrecht (Awb). Via deze wet is inspraak bij overheidsbesluitvorming rond risico's geregeld. In de wet veiligheidsregio's is de 'zo zit het'-communicatie uit fase 1 geregeld. De professionalisering van de communicatie is herkenbaar in beleidsontwikkelingen, zoals het onlangs opgestelde 'Advies risicocommunicatie en crisiscommunicatie' van het ministerie van Veiligheid en Justitie, en – alhoewel de resultaten tegenvielen – de overheidscampagne Denk Vooruit.



Inspraak vergunningen dijkverbetering zuidelijke Randmeren en Eem





20 juni 2011 • Waterschap Vallei & Eem organiseert op 20, 22 en 23 juni inspraakavonden voor het project dijkverbetering zuidelijke Randmeren en Eem. Bewoners en andere belanghebbenden kunnen op deze avonden kennis nemen van de plannen en eventuele bezwaren hiertegen kenbaar maken. Naast het dijkverbeterplan en de milieu-effect rapportage ligt een groot aantal ontwerpvergunningen ter inzage. Dit zijn vergunningen die diverse overheden aan het waterschap verlenen om de dijkverbetering mogelijk te maken. De inspraaktermijn is in verband met de zomervakantie vier weken langer dan wettelijk voorgeschreven en loopt van 20 juni tot en met 28 augustus. De uitvoering van de dijkverbetering is gepland voor medio 2012. Wettelijk is het waterschap verplicht voor het einde van 2015 de dijken op orde te hebben.

Inspraakdocumenten

Alle inspraakdocumenten zijn terug te vinden op de [website](#) van het project dijkverbetering van het Waterschap Vallei & Eem.

31

³⁰ Gutteling, J.M., Seydel, E.R. (2000) Risicocommunicatie. In: *Voorlichting in een risicovolle informatiemaatschappij. Theorieën, functies en perspectieven*. Samson, Alphen aan de Rijn, pp. 109-123., p.112.

³¹ <http://www.amersfoort.nl/smartsite.shtml?id=232113>

Het onderwerp en een definitie

Er heeft zich dus een ontwikkeling voorgedaan in de praktijk van risicocommunicatie. Het onderwerp van risicocommunicatie is echter in grote lijnen hetzelfde gebleven. De wet op de veiligheidsregio's geeft een goede omschrijving van het onderwerp dat centraal staat bij risicocommunicatie (zie ook art. 5 Besluit informatie rampen en crises).

Artikel 46, lid 2, Wet veiligheidsregio's

Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat de bevolking informatie wordt verschaft over de rampen en de crises die de regio kunnen treffen, over de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding of beheersing hiervan en over de daarbij te volgen gedragslijn.

Het onderwerp van risicocommunicatie is dus volgens de wetgever het potentiële gevaar dat een gemeenschap loopt en de manier waarop die gemeenschap dit gevaar probeert te beheersen.

Een nadeel van deze omschrijving is de suggestie dat risicocommunicatie wordt gedomineerd door de overheid en dat de bevolking de passieve toehoorder is. Zoals net uitgelegd, hoeft dat niet altijd de beste strategie te zijn. In een advies van het ministerie van Veiligheid en Justitie staat wel dat risicocommunicatie gebaseerd dient te zijn op de risicobeleving van de bevolking³².

Een empirische definitie die dit nadeel niet heeft en juist benadrukt dat risicocommunicatie tussen verschillende partijen plaatsvindt, luidt als volgt:

Definitie risicocommunicatie

'the flow of information and risk evaluations back and forth between academic experts, regulatory practitioners, interest groups, and the general public.'³³

Deze definitie benadrukt dat de partijen die over risico's en de beheersing daarvan (interactief) communiceren talrijk en divers zijn. Er is niet één dominante partij die bepaalt wat er over een risico en de beheersing daarvan wordt gecommuniceerd.

Wanneer vindt risicocommunicatie plaats?

Vaak neemt men aan dat risicocommunicatie plaats vindt voordat een ramp of crisis plaatsvindt. Strikt genomen is dat niet juist, want ook tijdens rampen en crises vindt risicocommunicatie plaats. Juist op dat soort momenten is er enorm veel behoeften aan informatie over het risicobeleid. Daarom vindt Crisislab dat de definities van risicocommunicatie die dit temporele aspect benoemen ongeschikt.

³² Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Advies risicocommunicatie en crisiscommunicatie*, maart 2011, p.7.

³³ Leiss, William, Three phases in the evolution of risk communication practice, in: *The annals of the American academy of political and social science*, 1996, 545: 85.

De invloed van media

Mensen volgen de media

'[T]he 'concern' measured by opinion polls is no more than an indication of people's general awareness of what the media define as issues for public concern.'³⁴

Risicocommunicatie over mogelijke rampen en crises richting het algemeen publiek vindt met name plaats in de media. Zoals eerder gedefinieerd betreft risicocommunicatie ook de communicatie tussen experts, overheden en belangengroeperingen onderling. Daar gaat dit onderzoek echter niet over. Er wordt gefocust op de communicatie richting burgers. Deze communicatie vindt primair plaats in de nieuwsmedia.

De media bepalen in belangrijke mate de manier waarop mensen tegen kleine-kans-groot-effect-risico's aankijken. Dat is normaal, omdat de mogelijkheden om uit eigen ervaring te spreken klein zijn. De media zijn ten aanzien van dit soort zaken daadwerkelijk het 'venster op de wereld'³⁵. Mensen zijn zich daardoor vooral bewust van de risico's die de nieuwsmedia hen voorspiegelen³⁶. Dit betekent overigens niet dat journalisten of de eigenaren van de nieuwsmedia alle macht in handen zouden hebben. Het gaat er op de eerste plaats om dat nieuwsmedia het dominante communicatieplatform zijn.

De nieuwsmedia als decor

'Onderzoek van Kleinnijenhuis wijst uit dat de publieke agenda nog steeds door politici wordt bepaald en niet door de media (Kleinnijenhuis, 2003). Ook Castells stelt dat de media niet de politiek bepalen, maar dat zij de ruimte vormen waarin het spel om de macht wordt gespeeld (Castells, 2002). De nieuwsmedia zijn als het ware de decorbouwers van de publieke zaak geworden: door selectie, interpretatie en 'framing' beïnvloeden ze de ruimte voor politici en burgers om standpunten naar voren te brengen, debatten aan te gaan en belangen te behartigen. Zelf spelen journalisten het spel echter niet, daar zijn nog steeds andere acteurs voor: politici, belangenorganisaties en 'publiti'.³⁷

De manier waarop de verschillende partijen over risico's in de nieuwsmedia communiceren heeft een dramatiserend effect dat bijdraagt tot risico-overschatting³⁸. Dit heeft te maken met de onophoudelijke strijd om aandacht die mediapartijen moeten leveren. Het media-aanbod is groot en de vraag beperkt. In deze strijd biedt gevaar een competitief voordeel. Omdat gevaar, fouten en bedrog ons voortbestaan bedreigen

³⁴ Hansen, A., The media and the social construction of the environment, in: *Media, culture and society*, Sage London, vol.13, 1991, pp.443-458, p.445.

³⁵ Bauman, Z., *Liquid fear*. Cambridge: Polity press, 2006, p.18.

³⁶ Kasperson, J.X., Kasperson, R.E., Pidgeon, N., Slovic, P., The social amplification of risk: assessing fifteen years of research and theory, in: *The social amplification of risk*, Pidgeon, N., Kasperson, R.E., Slovic, P., Cambridge university press, 2003, pp. 13-46, p.22.

³⁷ Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, *Medialogica*, 2003, Den Haag, pp. 42-43.

³⁸ Eldridge, J., Reilly, J., BSE and the British media, in: *The social amplification of risk*, Pidgeon, N., Kasperson, R.E., Slovic, P., Cambridge university press, 2003, pp.138-155.

hebben mensen een ingegroeide mentale gevoeligheid voor dit soort zaken.³⁹ Hoe meer concurrentie hoe meer druk er ontstaat om de relatie tussen de *gevaarwerkelijkheid* en de *gevaarweergave* niet zo nauw te nemen. Omdat er eveneens onvoldoende mechanismen zijn om deze neiging te corrigeren⁴⁰ ontstaan er soms overdreven reacties op relatief kleine risico's.

Mensen zeggen niet: 'dat is zeer onwaarschijnlijk'.

Burgers zeggen meestal niet dat een bepaald risico zeer onwaarschijnlijk is. Ook niet als dat objectief wel het geval is. Hoe komt dat?

Vanuit een mediabesef is de kans op een nucleair ongeluk voor burgers niet zeer onwaarschijnlijk. Zij hebben namelijk via het nieuws meerdere nucleaire crises meegemaakt. Bovendien weten zij via diezelfde media dat er nog allerlei onzekerheden en normatieve meningsverschillen over dit onderwerp bestaan (zie hoofdstuk 4). Voor burgers is een nucleair ongeluk daarom niet zeer onwaarschijnlijk.

De objectieve risicoberekening door professionals kan geen rekening houden met deze beleving. De berekening is namelijk plaatsgebonden: hoe groot is de kans dat er op een bepaalde plek iemand overlijdt als gevolg van een nucleair incident?

³⁹ Slovic, Paul, Trust, emotion, sex, politics, and science, *Risk analysis*, 1999 (19/4), 689-701.

⁴⁰ Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, *Medialogica*, 2003, Den Haag, pp. 44-54.

HOOFDSTUK 3 RISICOPERCEPTIE

3.1 Wat hebben we gemeten?

Beleid voor risicocommunicatie zou onder meer gefundeerd moeten zijn op de risicoperceptie van burgers. De hoogte van de risicoperceptie en het verschil ten opzichte van andere vormen van risicobeoordeling, geven namelijk een goede indicatie van wat burgers verwachten op het gebied van risicocommunicatie en hoe de overheid daarmee om zou moeten gaan.

In dit hoofdstuk wordt getoond hoe burgers in de regio Utrecht risico's percipiëren. Er ontstaat bovendien inzicht in de redenen waarom bepaalde percepties hoog dan wel laag zijn.

3.1.1 Top of mind awareness

In dit onderzoek is de risicoperceptie op twee manieren in kaart gebracht. De eerste manier betreft de zogenaamde 'top of mind awareness' (TOMA). TOMA is in de marketing een bekend meetconcept. Het brengt de merken in kaart waar mensen spontaan aan denken als ze naar een bepaald product wordt gevraagd. Het achterliggende idee is dat wanneer mensen het desbetreffende product nodig hebben, zij dat willen kopen van een merk dat hoog scoort op TOMA.

Geigertellers bijna uitverkocht



Maastricht, 20-03-2011 - Door alle gebeurtenissen in Japan is de vraag naar geigertellers enorm gestegen.

Een geigerteller meet de hoeveelheid radioactieve straling in omgeving. De grootste aanbieder uit Nederland webshop Conrad Electroshop is sinds deze week door de voorraad heen. Een geigerteller kost tussen de € 300,- en € 500,-. Ook in de VS zijn de meeste exemplaren uitverkocht, door de grote aanvraag verwachten ze pas weer te kunnen leveren over drie maanden. Op marktplaats zijn wel nog gebruikte exemplaren beschikbaar.

⁴¹TOMA wordt in dit onderzoek op een soortgelijke manier gebruikt. Het gaat om de vraag aan welke soorten risico's mensen spontaan denken als zij aan rampen en ongelukken denken. Deze TOMA is een indicatie voor een hoge risicoperceptie, die ertoe kan leiden dat mensen beslissen om te investeren in preparatie (zie artikel links).

De volgende vraag is tijdens de straatinterviews gesteld om TOMA te meten: 'Als u aan ongelukken en rampen denkt, welke komen dan als eerste bij u op?' Men kon maximaal drie antwoorden geven.

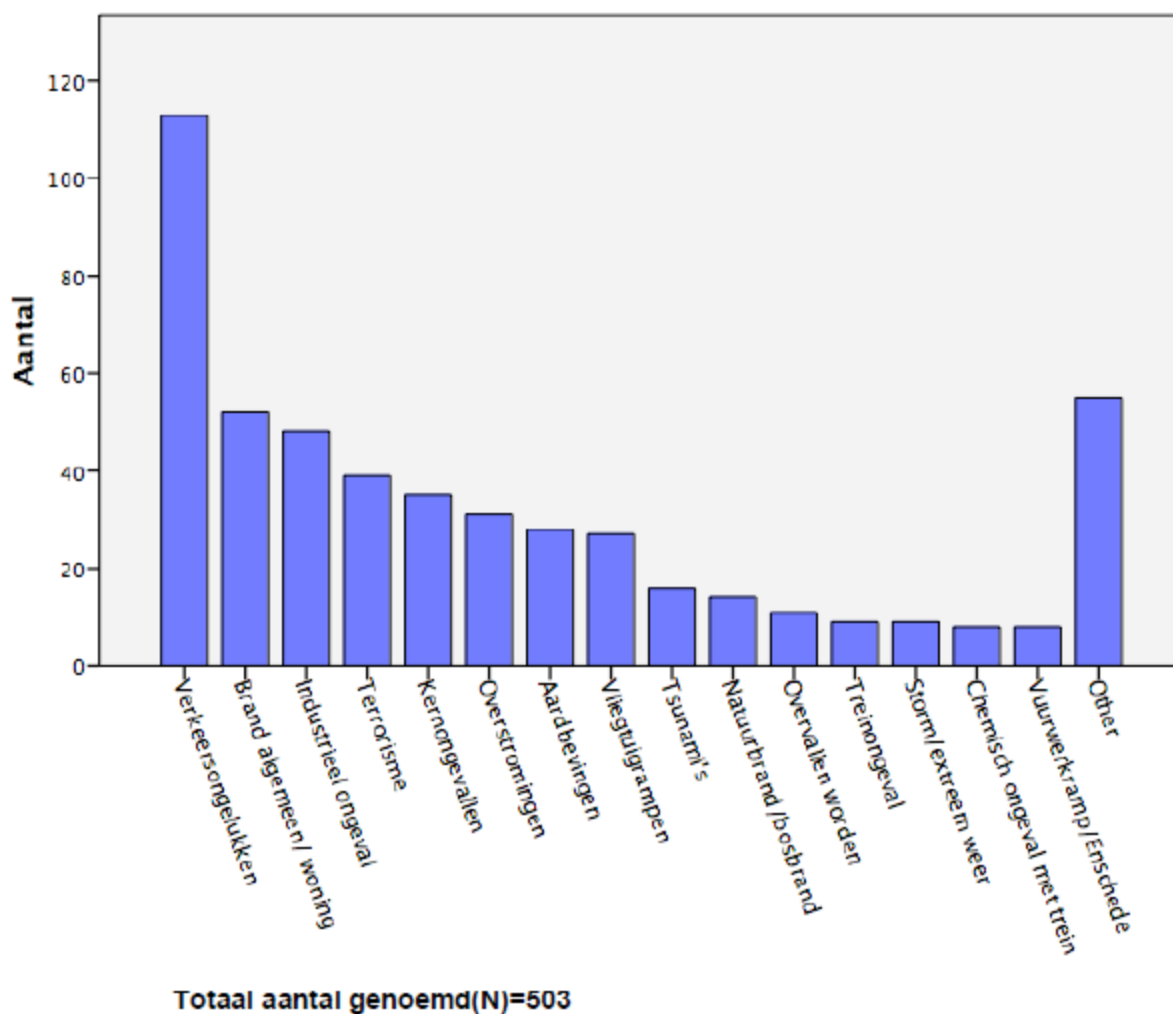
⁴¹ http://maastricht.nieuws.nl/nieuws/23479/geigertellers_bijna_uitverkocht

Welk risico heeft de hoogste TOMA?

Verkeersongelukken hebben veruit de hoogste TOMA. Op de tweede plaats staat brand (al dan niet in eigen woning). Het eerste ramptype dat spontaan wordt genoemd is 'industriële brand'.

Dit is een indicatie dat burgers kleine ongelukken als een groter risico zien dan rampen en crises.

Grafiek 1: Ongelukken en rampen "top of mind"

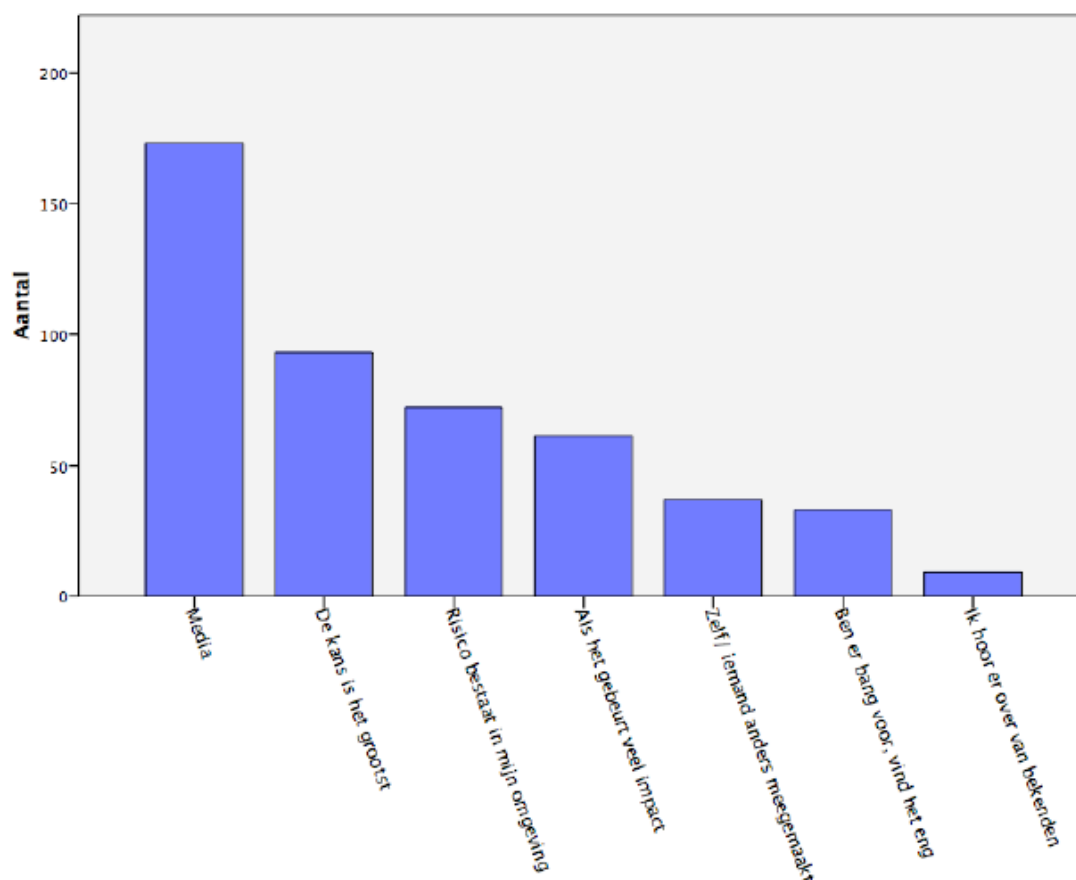


Waarom heeft een risico een hoge TOMA?

De drie belangrijkste redenen waarom respondenten denken dat een risico bij hun een hoge TOMA heeft, zijn (zie tabel 2):

1. Een risico heeft veel media-aandacht.
2. Een ongeluk of ramp gebeurt relatief vaak.
3. De risicobron bevindt zich dichtbij mijn huis.

Grafiek 2: Waarom denkt u aan deze ongelukken en rampen?



Totaal aantal keer een reden genoemd (N): 478

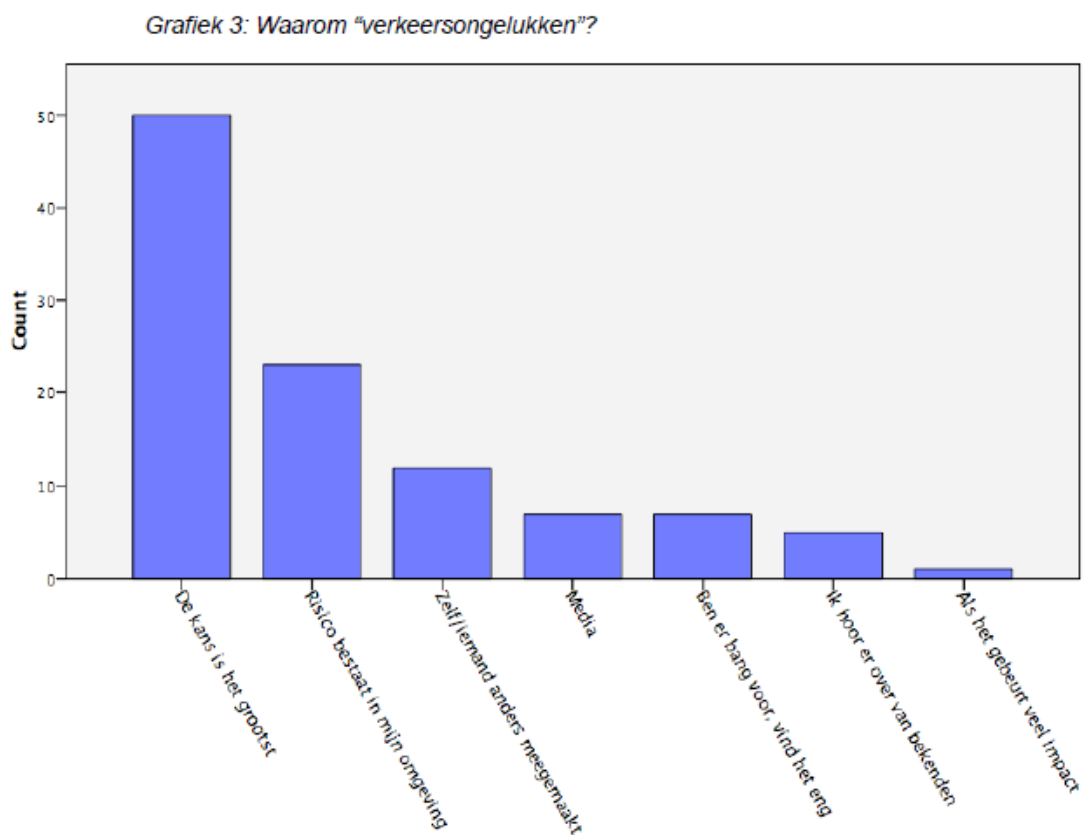
Samenhang tussen risico en reden

Mensen denken dat zij om andere redenen aan kleine ongelukken denken dan aan rampen.

In de volgende 4 grafieken staan de precieze verschillen.

Verkeersongelukken

De eerste (grafiek 3) laat zien waarom mensen aan het risico met de hoogste TOMA, 'verkeersongelukken', denken.

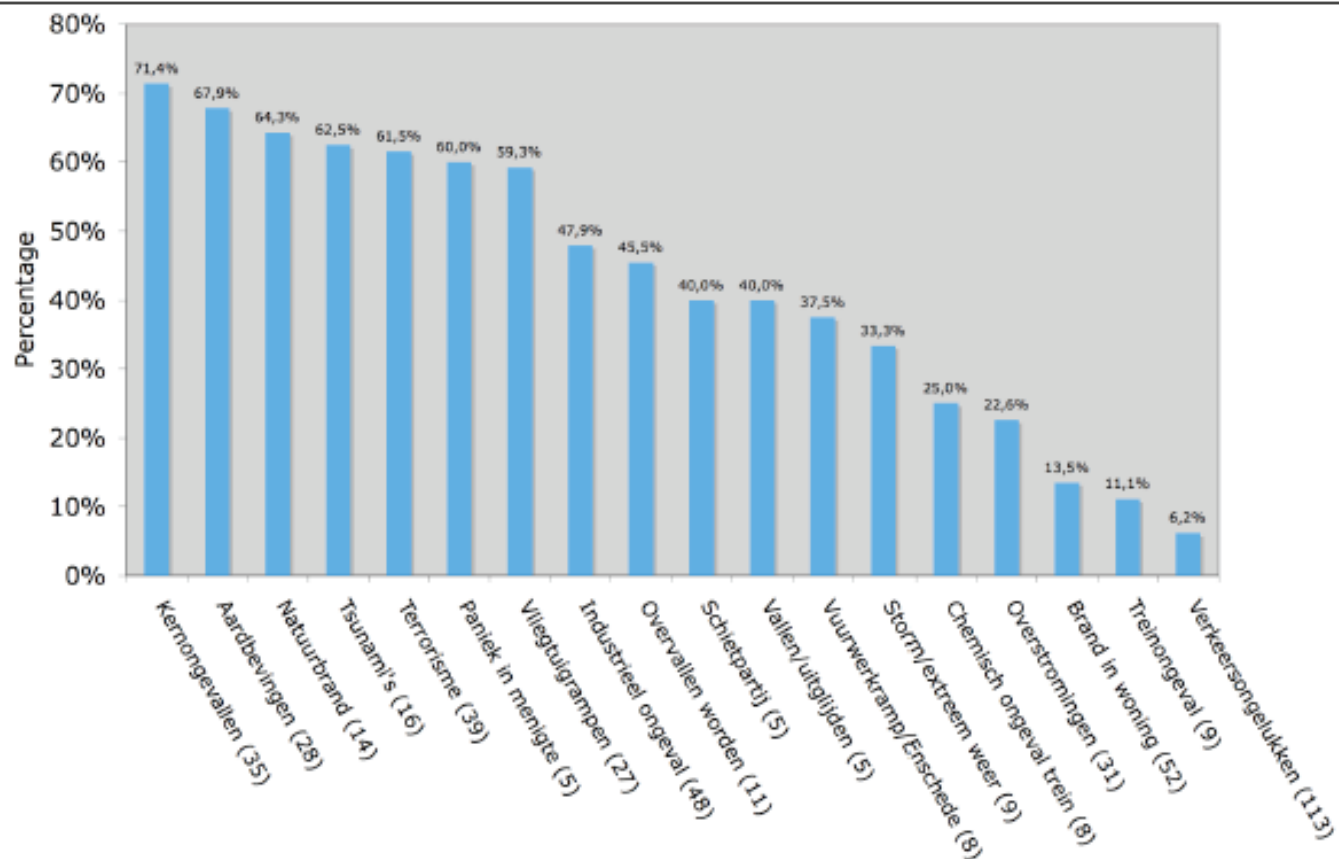


De respondenten stellen dus dat zij spontaan aan verkeersongelukken denken, omdat dit soort ongelukken relatief vaak gebeuren.

Media

De volgende grafiek laat zien voor welke ongelukken en rampen media de belangrijkste genoemde reden is voor een hoge TOMA (zie grafiek 4).

Grafiek 4: % media als reden voor TOMA

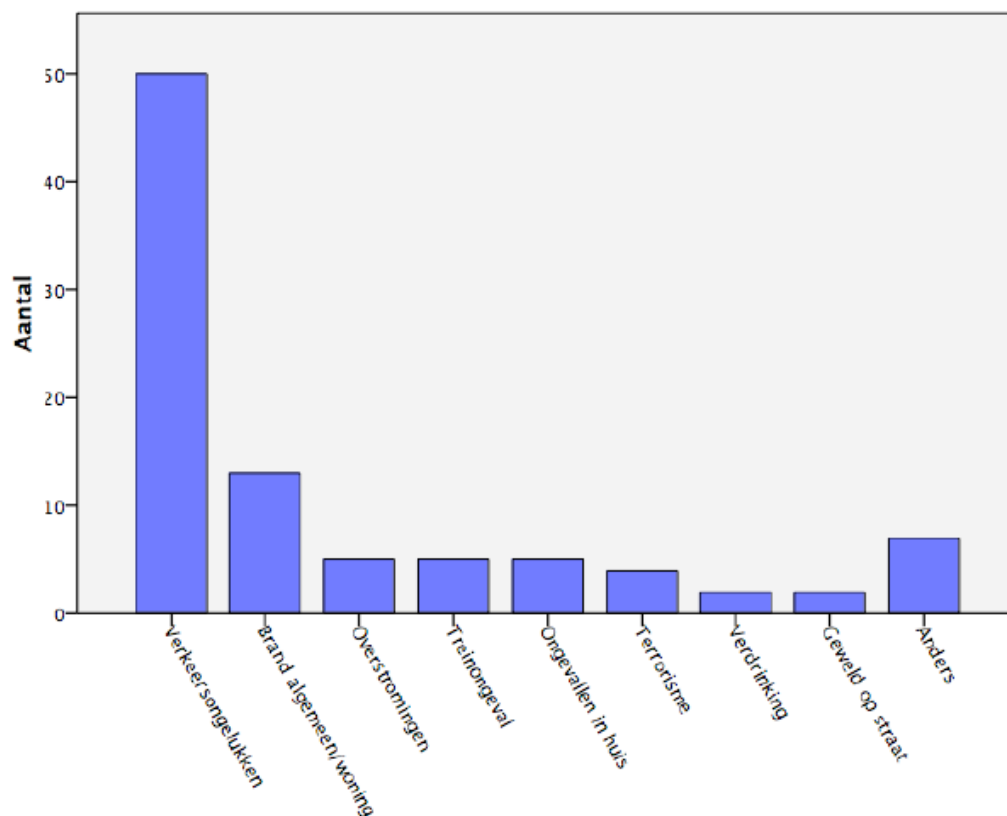


Van de mensen die kernongeval spontaan noemde tijdens de straatinterviews dacht 71% dat dit kwam doordat zij er de laatste tijd veel over in het nieuws hadden gezien. Eigenlijk voor alle genoemde potentiële rampen en rampen geldt dat de media dominante reden is. De hoge score bij 'industrieel ongeval, brand/chemisch' komt in belangrijke mate door de grote, recente media-aandacht voor de brand in Moerdijk. Voor de TOMA van terrorisme zijn de media-aandacht voor 9/11 en de recente liquidatie van Osama Bin Laden belangrijk.

Grote kans

Grafiek 5 laat zien dat de respondenten denken dat de meer dagelijkse ongelukken bij zichzelf een hoge TOMA hebben omdat dit type risico's relatief vaak voorkomen.

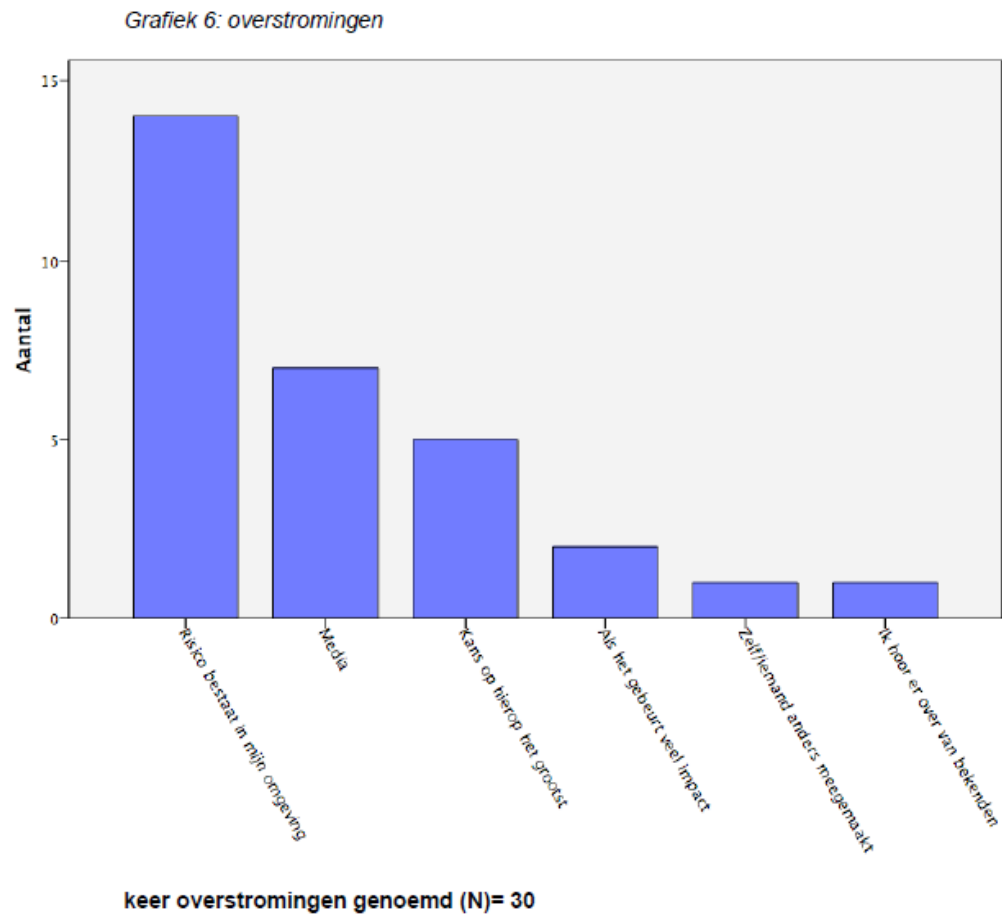
Grafiek 5: "grote kans dat het gebeurt" als belangrijke reden



Grafiek 5 laat ook zien dat 'grote kans dat het gebeurt' voor burgers geen reden is om het over rampen en crises te hebben. Dit versterkt de conclusie bij grafiek 4.

Nabijheid

De derde reden waarom mensen denken dat een bepaald risico bij zichzelf een hoge TOMA heeft, is de observatie dat een bepaald risico in hun leefomgeving voorkomt. Dit is alleen voor overstromingen de belangrijkste reden.



3.1.2 Het risicoprofiel van de regio Utrecht

De tweede manier waarop in het empirisch onderzoek de risicoperceptie in beeld is gebracht en geanalyseerd heeft de klassieke definitie van een risico als uitgangspunt. De respondenten zijn gevraagd naar hun inschatting van de kans en van het effect van een bepaalde ramp of ongeluk.

Daarnaast is gevraagd naar de mate waarin iemand bang is voor een bepaalde ramp of ongeluk. Risicoperceptie is immers zowel cognitief als affectief van aard (zie hoofdstuk 2). Omdat een risico een dreigend *gevaar* is, is angst het meest natuurlijke gevoel dat mensen bij risico's ervaren.

Vervolgens is het gemiddelde van de drie aspecten – inschatting kans en effect en mate waarin iemand bang is – berekend. Hierdoor kan de risicoperceptie in één cijfer worden uitgedrukt. Dit is echter nog een experimenteel construct. Er is bijvoorbeeld nog niet vastgesteld of de drie aspecten wel even zwaar zouden moeten meewegen bij de bepaling van de risicoperceptie.

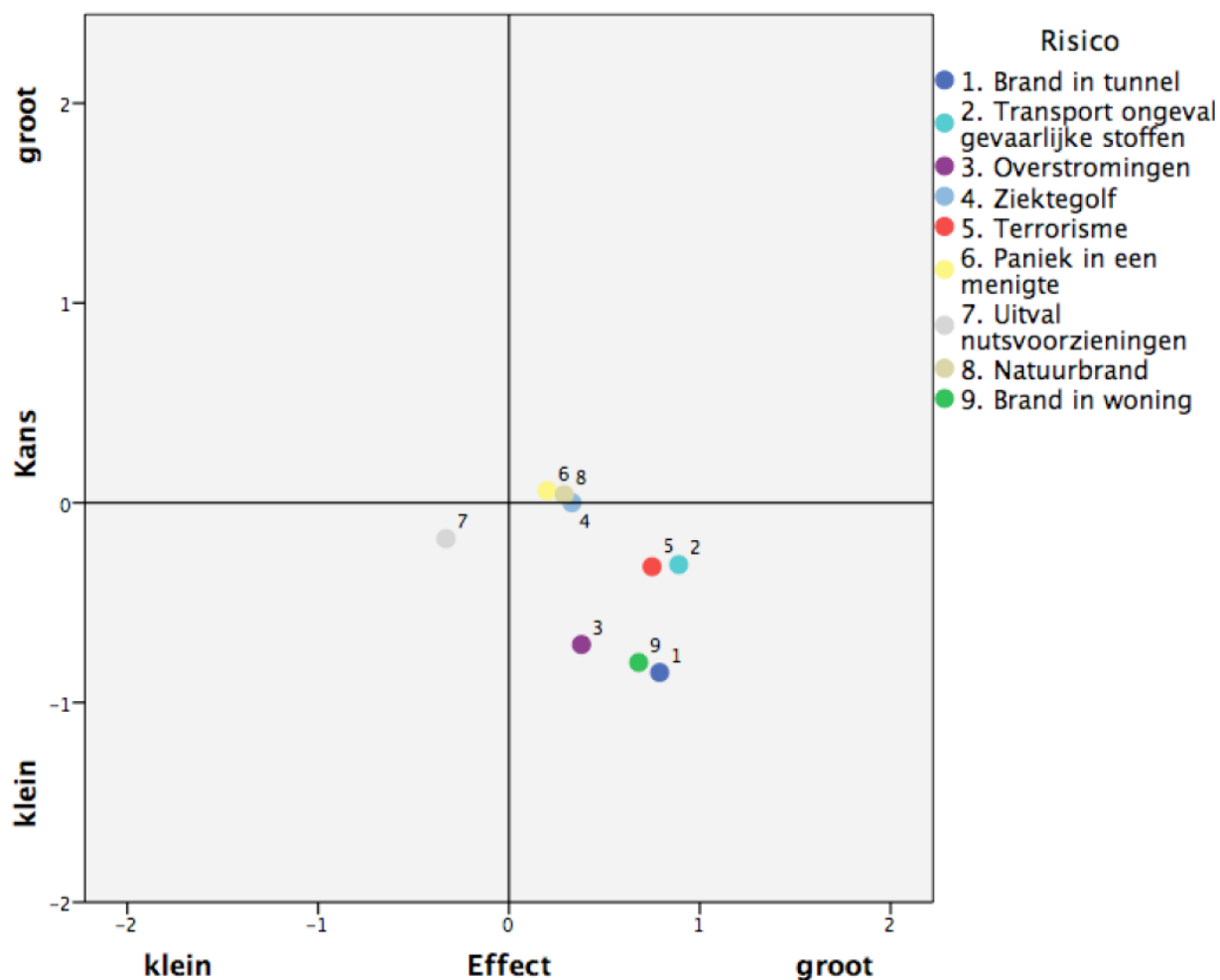
Voor negen hoofdrisico's uit het risicoprofiel zijn deze drie aspecten van de risicoperceptie in kaart gebracht. Dus anders dan de zogenaamde *top of mind* vragen, moesten de deelnemers nu aangeven wat hun gedachten en gevoelens zijn bij de risico's die hen werden voorgelegd.

Kans x effect

Uit de straatinterviews blijkt, dat in de perceptie van de burgers van de regio Utrecht, praktisch het gehele risicoprofiel in het kwadrant rechtsonder valt (grafiek 7: 'kleine kans – groot effect'). Dit is conform de aard van het type risico's van het risicoprofiel. De richting van de risicoperceptie is daarmee conform de realiteit.

Dat brand in woning ook zo hoog scoort op 'kleine kans – groot effect' is voor professionals verrassend. Immers, professionals categoriseren dit type risico als 'grote kans – klein effect'. Individuele burgers bekijken dit risico echter zoals alle risico's volledig vanuit hun eigen perspectief en zien dan dat *hun* huis afbrandt of nog erger. Dan is de kans inderdaad klein en het effect groot.

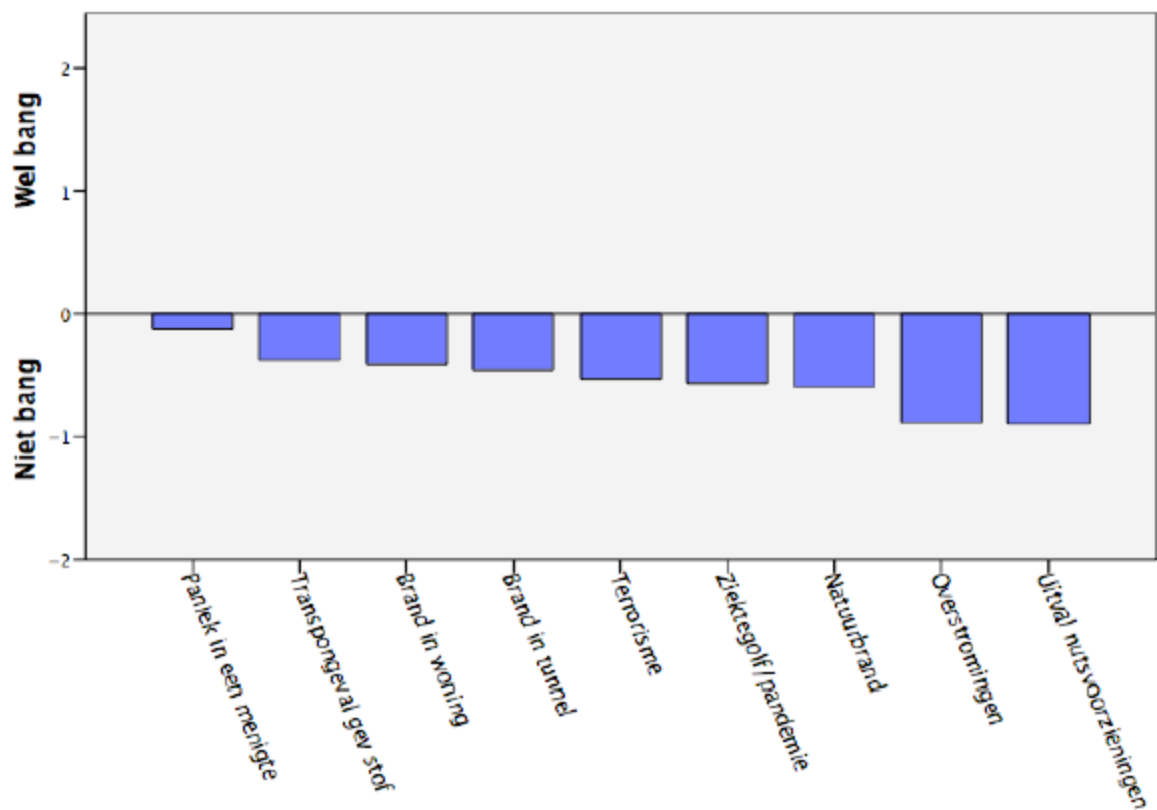
*Grafiek 7: Risico als kans*Effect*



Angst

Gemiddeld genomen, zijn de burgers van de regio Utrecht voor geen enkel risico bang. Paniek in menigte is het risico dat de sterkste angstgevoelens oproept. Uitval nutsvoorzieningen en overstromingen zijn de risico's waar men het minst bang voor is.

Grafiek 8: Waar is men bang voor?



⁴² Angstgegner

Paniek in menigte is een ware *angstgegner*. Het is verrassend dat zoveel mensen angst hebben voor grote groepen mensen. Mensen op straat gaven aan dat hun angst te maken had met de oncontroleerbaarheid van het risico en – zoals op de foto hiernaast goed te zien is – het verschrikkelijke vooruitzicht om door verdrukking

om het leven te komen.

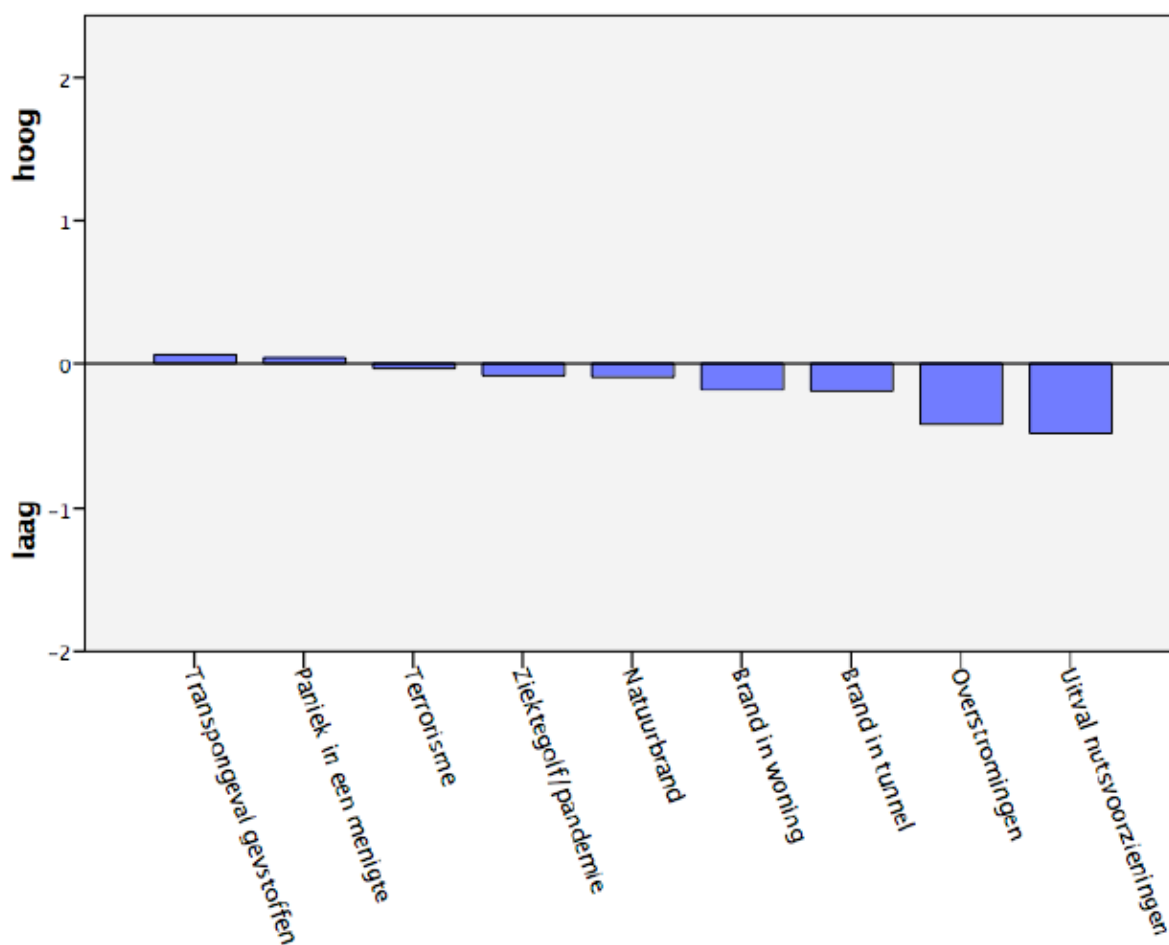
⁴² <http://www.bild.de/news/2010/duisburg/tote-und-verletzte-13410730.bild.html>

Risicoperceptie

Gemiddeld genomen is de risicoperceptie laag en men maakt zich geen echte zorgen over het risicoprofiel van de regio Utrecht.

Er zijn slechts twee risico's die de burgers van Utrecht gemiddeld scoren als 'hoog': transportongevallen met gevaarlijke stoffen en paniek in een menigte. Men percipieert de risico's uitval nutsvoorzieningen en overstromingen als laagst van het risicoprofiel.

Grafiek 9: risicoperceptie (gemiddelden)



Onderlinge verschillen

Gemiddeld maakt Utrecht zich dus niet erg grote zorgen. Er zijn echter wel degelijk mensen met een hoge risicoperceptie (zie bijlage 2 voor onderlinge verschillen per risico). De onderstaande tabel maakt dit duidelijk aan de hand van het risico 'terroristische aanslag'.

Tabel 3: Verdeling risicoperceptie terroristische aanslag

Risicoperceptie	Aantal	Percentage
Zeer laag	44	17,6%
Laag	75	30%
Neutraal	35	14%
Hoog	76	30%
Zeer hoog	20	8%
Totaal	250	100%

Hoewel de gemiddelde risicoperceptie ten aanzien van een terroristische aanslag gemiddeld genomen negatief is, is de risicoperceptie van 38% van de respondenten wel hoog of zeer hoog.

3.2 Hoe interpreteren we dat?

3.2.1 Het leeft niet erg

Het algemene beeld is dat burgers in de veiligheidsregio Utrecht niet erg bezorgd zijn over het risicoprofiel. Uit zichzelf denken mensen alleen aan risico's die in de media zijn of veel voorkomen. De risico's uit het risicoprofiel eisen niet vanuit zichzelf de aandacht op. Als dat wel het geval zou zijn, dan hadden meer mensen er uit 'angst' of het besef van de 'desastreuze effecten' spontaan aan gedacht.

Mensen op straat zeggen bijvoorbeeld:

'Als je je daar zorgen over maakt, dan kun je je wel over alles zorgen gaan maken.'

Hetzelfde beeld kwam naar voren tijdens de focusgroepen (zie hoofdstuk 4). Iedere focusgroep begon met een algemeen gesprekje over de woonbeleving. Uit deze inleidende gesprekjes bleek dat het woongenot van het grootste deel van de deelnemers niet werd aangetast door de kleine-kans-groot-effect-risico's. Pas op het moment dat duidelijk werd waarover het gesprek echt ging begonnen bij sommigen de zorgen en de problemen op te komen. Een deel van hen had een lage risico-acceptatie. Dat woog echter bij geen van hen dusdanig zwaar dat zij van plan waren te verhuizen. In algemene zin hadden zij een positieve woonbeleving.

Focusgroep Straling elektriciteitsmasten

- "Ik woon mijn hele leven al bij de hoogspanning dus daar maak ik mij niet veel zorgen om."
- "Ik heb nooit gedacht dat er iets is met slapeloosheid. Daar heb ik ook geen last van. Ik heb de laatste jaren wel last van haaruitval, hahaha."

Het risicoprofiel leeft, ondanks vrij grote individuele verschillen, niet erg bij de gemiddelde burger van de regio Utrecht. *De grote vraag is of dat terecht is.* Zouden mensen zich eigenlijk wel zorgen moeten maken?

3.2.2 Over- en onderschatting

In hoofdstuk twee is beschreven hoe het psychologisch mechanisme van over- en onderschatting werkt. Onderstaande tabel geeft daarvan een schematisch beeld.

	Beheersbaarheid	
	+	-
Voorzienbaar -heid	Verlaagde risicoperceptie	
		Verhoogde risicoperceptie

Veel van de risico's uit het risicoprofiel scoren vrij laag op vooral beheersbaarheid. Het zijn namelijk collectieve, ingrijpende en onvrijwillige risico's zonder simpele beheersmaatregelen. Met name paniek in menigte lijkt daar bovenop nog hoog te scoren op angstaanjagendheid (onderdeel van het aspect beheersbaarheid).

Qua kenbaarheid scoren de risico's minder laag, omdat het over vrij traditionele, al wat langer bestaande ramp- en crisistypen gaat. Transportongeval gevaarlijke stoffen scoort wel wat lager op kenbaarheid vanwege de onduidelijkheid over hoe je dit risico zintuiglijk waarneemt en zou moeten begrijpen.

Op basis van deze ruwe inschatting op de factoren beheersbaarheid en kenbaarheid mag verwacht worden dat mensen de risico's die zijn opgenomen in het risicoprofiel licht overschatten. Deze hypothese wordt op twee manieren onderzocht. De eerste maakt gebruik van de all-hazards benadering van het risicoprofiel van de VRU. De tweede manier gaat uit van de berekende, externe veiligheidsbenadering.

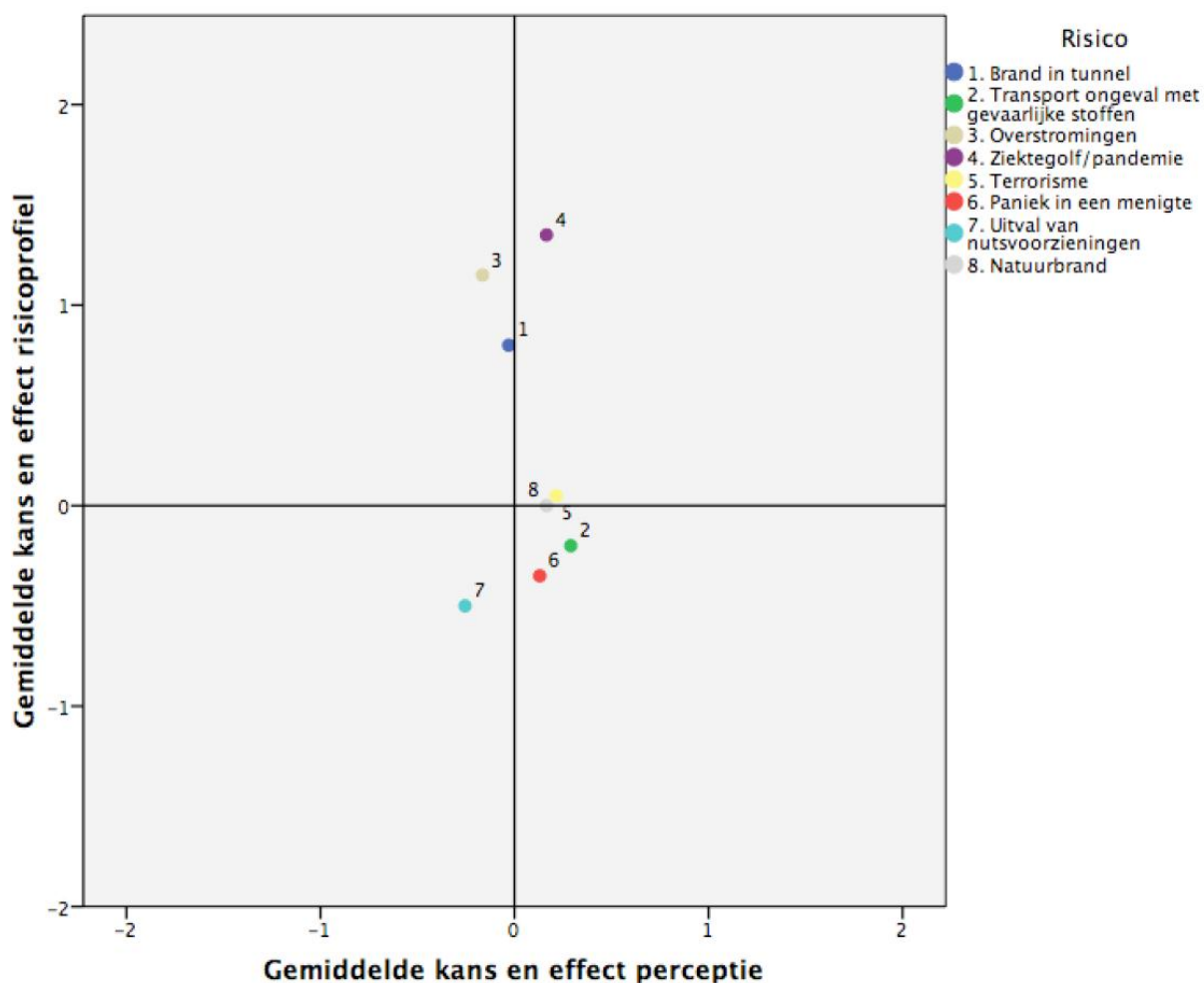
All-hazards benadering

Onderstaande figuur laat zien dat burgers in vergelijking met het risicoprofiel van de regio Utrecht drie risico's (enigszins) onderschatten:

- ziektegolf pandemie
- overstromingen
- brand in tunnel.

De volgende risico's worden (enigszins) overschat:

- transportongeval gevaarlijke stoffen
- paniek in menigte.



Objectieve fysieke veiligheidsbenadering

Vergeleken met de objectieve risico's (zie cijfers en berekeningen op de volgende pagina) beoordelen de respondenten de risico's terecht als klein. Ten opzichte van andere risico's die mensen in hun leven lopen, zoals verkeersongeluk of ziekte, vormen de potentiële rampen en crises van het risicoprofiel slechts kleine risico's. De 'dagelijkse risico's' hebben meer slachtoffers en meer schade tot gevolg dan de 'ver-van-je-bed-risico's' uit het risicoprofiel. In die zin overschatten burgers de risico's niet en is hun risicoperceptie in de goede richting.

Cijfers en berekeningen^{43 44 45}

Risico's op het gebied van fysieke veiligheid zijn bedreigingen van gezondheid en goederen door allerlei ongevallen en natuurgeweld.

Ziekten zijn de belangrijkste bedreiging van de fysieke veiligheid.

Bedreiging (ziekten veroorzaakt door)	Aantal sterftegevallen per jaar ¹	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren ²
Roken	20.000	440.000
Overgewicht	8.000	170.000
Lichamelijke inactiviteit	8.000	135.000

Wanneer ziekten buiten beschouwing worden gelaten vindt de grootste bedreiging van de fysieke veiligheid plaats binnen de huiselijke omgeving.

Bedreiging	Aantal sterftegevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Ongevallen thuis	2.200	52.500

Een andere grote bedreiging van de fysieke veiligheid is individueel vervoer: verplaatsing per auto, fiets, brommer, e.d. levert grote risico's op. Ter vergelijking: de dreiging van brand is een stuk kleiner.

Bedreiging	Aantal sterftegevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Ongevallen verkeer	1.200	85.000
Brand in huis	57	

In vergelijking tot deze risico's vormen de 'kleine-kans-groot-effect-risico's' van het risicoprofiel een kleine bedreiging.⁴⁶

Bedreiging	Aantal sterftegevallen per jaar	Verlies aan gezondheid in gewogen levensjaren
Grote ongevallen ³	1	40

⁴³ De cijfers uit de tabellen in deze paragraaf komen uit verschillende bronnen. In bijvoorbeeld het rapport 'Nuchter omgaan met risico's' zijn zij bij elkaar gebracht (RIVM, Nuchter omgaan met risico's, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), rapport 251701047/2003).

⁴⁴ Het verlies van gezondheid in gewogen levensjaren (de DALY) is het resultaat van een verrekening van zowel sterfte als gezondheidsschade. Verschillende kwalen hebben hierbij een verschillende wegingsfactor.

⁴⁵ CBS, brandstatistieken, dodelijke slachtoffers 2009.

⁴⁶ In onderstaande tabel is een groot ongeval een ongeval waarbij de som van doden en gewonden groter of gelijk is aan tien (en waarbij de gebeurtenissen verbonden met het ongeval plaats vinden binnen 24 uur en binnen een aaneengesloten gebied).

In onderstaande tabel staat de kans op overlijden van verschillende risico's.

Bedreiging	Kans op overlijden ⁴
Roken	1: 700
Chloortransport	1 : 1 miljoen
Overstromingen	1: 10 miljoen
Blikseminslag	1: 11 miljoen
Straling hoogspanningslijnen	1: 15 miljoen
Brand in tunnel	1: 19 miljoen

Zoals verwacht overschatten burgers het kanselement van risico's. Ten opzichte van alle risico's die mensen lopen, zijn de risico's uit het risicoprofiel 'zeer onwaarschijnlijk' (zie cijfers en berekeningen). Intuïtief beoordelen burgers de meeste risico's echter ergens tussen 'niet waarschijnlijk / niet onwaarschijnlijk' en 'onwaarschijnlijk'. Mensen overschatten daarmee de kans van het risicoprofiel.

Ook de effecten schatten mensen niet altijd goed in. Pandemie en overstroming hebben objectief gezien de grootste gevolgen. Intuïtief beoordelen mensen echter dat brand in tunnel, transportongeval gevaarlijke stoffen en terrorisme de grootste gevolgen hebben.

Overstromingsrisico regio Utrecht

'In dijkringen langs de rivieren zijn de overstromingsrisico's relatief groot. Dat komt ten dele omdat de overstromingskansen langs de rivieren groter zijn. Daarnaast zijn de gevolgen groot, omdat bij overstromingen vrijwel altijd de gehele dijkkring onder water komt te staan.'⁴⁷ Bovendien behoren delen van de regio Utrecht tot de dijkkringgebieden met de hoogste potentiële economische schade⁴⁸.

Qua gevoel scoren paniek in menigte en transportongeluk gevaarlijk stoffen, zoals verwacht, het hoogst. Verrassend is de beperkte mate waarin mensen bang zijn voor overstromingen. Het is een risico dat wel vrij bekend is. Dertig mensen noemen dit type risico spontaan op straat omdat het risico zich in hun omgeving voordoet, zonder dat het veel media-aandacht had in de onderzoeksperiode. Desondanks heeft het de een na laagste risicoperceptie. Dit duidt op een lichte onderschatting, omdat het relatief gezien één van de grotere risico's in de regio Utrecht is. Een mogelijke verklaring voor deze lichte onderschatting is de collectieve aanname dat Nederland het water effectief heeft bedwongen (zie hoofdstuk 4). Een overschatting van de mogelijkheden tot beheersing verlaagt namelijk de risicoperceptie.

⁴⁷ Veiligheid Nederland in kaart, *Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's*, Ministerie van verkeer en waterstaat – Rijkswaterstaat, november 2005, p.9.

⁴⁸ idem, p.61.

3.2.3 Rol van media

De actualiteit speelt een belangrijke rol in de beleving van risico's. Van de negen risico's uit het risicoprofiel gold dat tijdens de onderzoeksperiode met name voor terrorisme en natuurbrand (relatief hoge TOMA). De vraag is of dat tot onterechte overschatting leidt.



Natuurbrand was bijvoorbeeld in mei 2011 vaak in het nieuws, omdat de bossen in Nederland erg droog waren. Stijging van het risico en de hoeveelheid media-aandacht liepen in dit geval behoorlijk synchroon. De media-aandacht verhoogde de risicoperceptie dus terecht. Het maakt duidelijk dat een risicoprofiel niet statisch is maar continue verandert door gebeurtenissen in zowel de directe omgeving als de 'grote wereld'.

Voor terrorisme gold eigenlijk hetzelfde. Ook bij dit risico hing de media-aandacht samen met een stijging van het feitelijke risico. In het geval van terrorisme is het vrij moeilijk om in te schatten of burgers deze actualiteit over- of onderschatten, maar ook nu geldt dat de media-aandacht de risicoperceptie niet 'blind' volgt.

Mensen op straat zeggen bijvoorbeeld:

'Ja, nu met die dood van Osama bin Laden, kun je toch vergeldingen verwachten.'

⁴⁹*De inhoud is leidend*

Zeer gevaarlijke transporten dwars door Utrecht



Utrecht krijgt de komende jaren tientallen extreem zware goederentreinen met gevaarlijke lading dwars door de stad. De treinen rijden van de Amsterdamse haven naar de Betuwelijn richting Duitsland. Gemeenten langs het spoor zijn zeer bezorgd.

Over het risico transportongeval gevaarlijke stoffen wordt al jaren, ook in de regio Utrecht, tussen overheden en in de media een debat gevoerd over de veiligheid. Er is twijfel of de risico's wel acceptabel zijn, onder meer omdat in de regio Utrecht minder veiligheidsmaatregelen zijn genomen dan voor de Betuweroute. Het is een bekend gegeven dat een lage risico-acceptatie een belangrijke rol speelt bij de overschatting van risico's (zie hoofdstuk 2.2).

Tijdens de onderzoeksperiode speelde het echter maar een marginale rol in de media. De deelnemers van de focusgroep hadden de recente krantenartikelen die hen werden voorgelegd bijvoorbeeld niet gelezen. Eveneens had dit risicotype een lage TOMA. Toch heeft het transportongeval met gevaarlijke stoffen de hoogste risicoperceptie. Als alleen media-aandacht de risicoperceptie zou bepalen, dan zouden natuurbrand en terrorisme bovenaan staan. Dat dit niet het geval is wijst erop dat de risicoperceptie niet zo veranderlijk is als het nieuws.

3.2.4 Conclusie

De burgers in de regio Utrecht maken zich niet echt zorgen om de risico's uit het risicoprofiel. Mensen beoordelen risico's intuïtief in de goede richting: het zijn kleine risico's en mensen schatten ze in als kleine risico's. Gemiddeld genomen overschatten mensen de risico's van het risicoprofiel enigszins. Overstromingen en pandemie zijn daarop de uitzondering.

Risicopercepties zijn niet stabiel, maar veranderen door de tijd heen, onder meer naar aanleiding van media-aandacht en recente gebeurtenissen. In de onderzoeksperiode waren de risicopercepties van natuurbrand en terrorisme om deze reden verhoogd. Deze invloed van de media betekent ook dat mensen zich niet alleen over risico's uit het risicoprofiel zorgen zullen maken. Gedurende de onderzoeksperiode was dat bijvoorbeeld kernongevallen. Als overheden rekening willen houden met de risicoperceptie van burgers dan zijn zij daarom genooddaakt in te spelen op media-aandacht en recente gebeurtenissen.

De primaire reden voor een hoge TOMA en het overschatten van risico's ligt echter in de kenmerken en dynamiek van de risico's en het risicobeleid, en niet in de media als

⁴⁹ <http://www.ad.nl/ad/nl/1039/Utrecht/article/detail/2426356/2011/04/23/Zeer-gevaarlijke-transporten-dwars-door-Utrecht.dhtml?redirected>

zodanig. Media zijn 'het decor' waarop de risico's worden besproken en in beeld gebracht (zie hoofdstuk 2.3). De media volgen de realiteit en niet andersom.

HOOFDSTUK 4 GEWENSTE UITGANGSPUNTEN

4.1 Doel van risicocommunicatie

Waarom zou de overheid over risico's moeten communiceren?

4.1.1 Informeren

Tijdens de straatinterviews is gevraagd wat het doel zou moeten zijn van risicocommunicatie: 'informeren', 'stimuleren' of 'geruststellen'. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, heeft 'informeren' de voorkeur.

Tabel 6: Belangrijkste doel risicocommunicatie

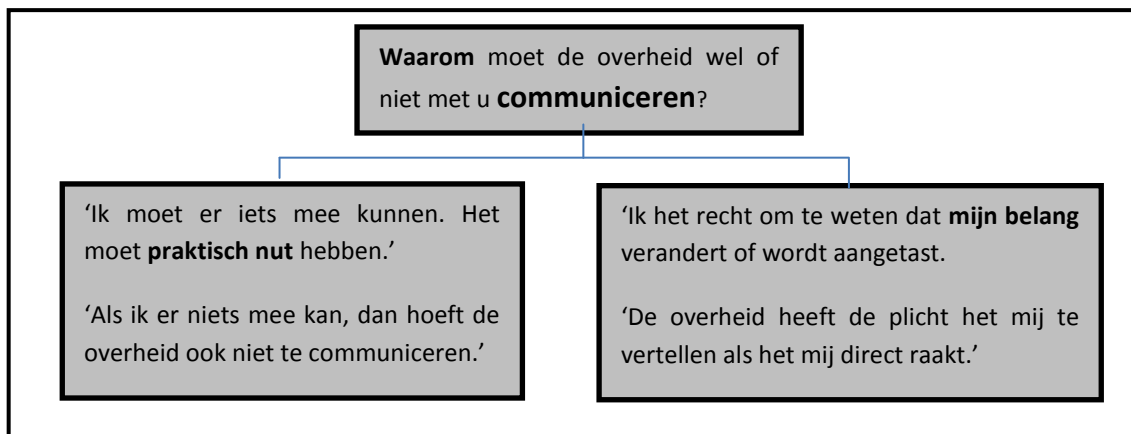
	Aantal	Percentage
Informeren	166	67,5%
Stimuleren	59	24%
Geruststellen	21	8,5%
Totaal	246	100%

Burgers willen dat de overheid hen informeert en ze willen meestal zelf kiezen om wel of niet iets met die informatie te doen. Een klein deel vindt dat de overheid hen zou moeten geruststellen, omdat zij denken dat de risico's, met name in de media, worden overdreven.

Een heel klein deel van de burgers wil niet dat er risicocommunicatie plaatsvindt. Ofwel omdat zij 'helemaal niets van de overheid willen' of omdat zij 'het niet nodig achten'.

4.1.2 Nut en belang

In de focusgroepen kwam consequent naar voren dat de deelnemers vinden dat de overheid over risico's moet communiceren omdat het praktisch nut kan hebben of omdat mensen het hun recht vinden om te weten of hun belangen en in het geding zijn.



Bij 'aantasting van mijn belang' wordt vooral gedacht aan zaken als een overschrijding van veiligheidsnormen of een aantasting van iemands recht, zoals eigendom.

Voorbeeld aantasting van belang

In Utrecht wordt niet overal voldaan aan de veiligheidsnormen voor de waterveiligheid⁵⁰. Bovendien vindt zowel het Rijk als de Provincie dat de normen te laag zijn: 'Voor heel Utrecht geldt dat de huidige normen [voor de primaire waterkeringen] niet meer toereikend zijn vanwege de aanzienlijk toegenomen bevolking en economische waarden in overstromingsgebieden.'⁵¹

Op dat soort momenten verwachten de deelnemers van eigenlijk alle focusgroepen dat de overheid met hun communiceert. Men wil weten wat er aan de hand is. Wat gaat er gebeuren? Wat gaat de overheid doen? Wat heeft ze waarom besloten?

Focusgroep overstromingen

De meeste deelnemers stelden dat overheden de verantwoordelijkheid hebben om met hun te communiceren over het nieuwe beleid 'Ruimte voor water'. De reden hiervoor was onder meer dat door dit beleid hun kelder niet één keer in de vijf jaar maar één keer per jaar onder water zou staan. Omdat het beleid hun belangen aantastte – volgens de deelnemers overigens volledig legitiem – moest er met hun worden gecommuniceerd.

Het praktisch nut zit meer op het vlak van de handelingsperspectieven. Tijdens de focusgroep over natuurbrand vond men het bijvoorbeeld zinvol als overheden zouden uitleggen op wat voor manieren mensen natuurbranden kunnen veroorzaken. Bij de focusgroep overstromingen dachten de deelnemers aan evacuatie tips.

⁵⁰ Provinciaal waterplan 2010 – 2015, *Richting robuust*, hoofdstuk 7

⁵¹ Provinciaal waterplan 2010 – 2015, *Richting robuust*, hoofdstuk 7

4.2 Dynamisch

Hoe en op welke actuele gebeurtenissen zou de risicocommunicatie moeten inspelen?

4.2.1 Betekenisvolle veranderingen

Burgers vinden zonder meer dat de risicocommunicatie dynamisch zou moeten zijn. De grote vraag is welke veranderingen burgers betekenisvol vinden. Het antwoord op deze vraag volgt de eerder genoemde 'nut & belang'-structuur. Dus, als er geen direct nut is en/of de belangen van burgers niet in geding zijn, dan hebben burgers weinig behoefte aan risicocommunicatie. Eerder werd door Actorion (2009) vastgesteld dat dit neerkomt op burgers jaarlijks actief informeren⁵² over het risicoprofiel, de beheersmaatregelen en de handelingsperspectieven. Dit is ook de wettelijke norm (art. 9, Besluit informatie inzake rampen en crises).

In de focusgroepen zeiden meerdere deelnemers dat de overheid helemaal niet actief hoeft te communiceren als daar geen reden voor is (zie ook 4.4). Dan is het voor overheden voldoende om de benodigde informatie beschikbaar te stellen.

Focusgroep overstromingsgevaar

Als mensen in een uiterwaarde gaan wonen, zijn zij volgens vrijwel alle deelnemers aan de focusgroep zelf verantwoordelijk om te weten wat het overstromingsgevaar is. De overheid hoeft volgens hun niet actief te communiceren dat het 'gevaarlijk' is om Tull en 't Waal te wonen. Het is voldoende om passief informatie beschikbaar te stellen. Burgers hebben een haalplicht.

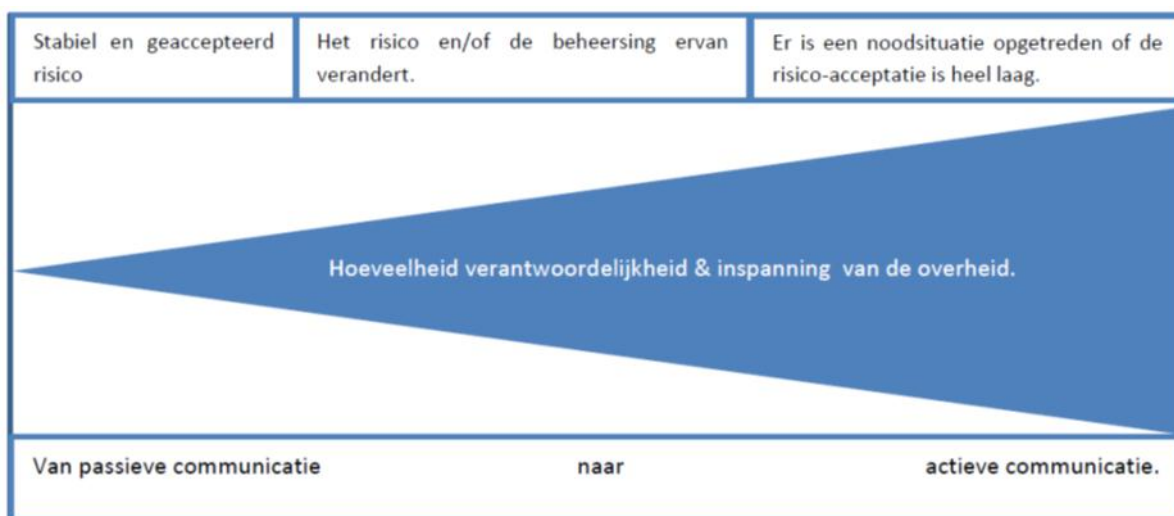
Wanneer praktische tips en wanneer beleidsinformatie?

Praktische tips zijn volgens de meeste deelnemers aan de focusgroepen met name gewenst op het moment dat er een acuut gevaar dreigt (dit is crisiscommunicatie). De overheid heeft dan de grootste verantwoordelijkheid om mensen daadwerkelijk te bereiken met een praktische boodschap. Hieruit kan worden geconcludeerd dat mensen crisiscommunicatie belangrijker vinden dan risicocommunicatie.

Zoals in hoofdstuk 4.1 aangegeven, vinden de meeste deelnemers aan de focusgroepen dat de overheid actief met hun moet communiceren als hun belang wordt geraakt door een verandering van het risico en/of het risicobeleid. De belangen van burgers worden in ieder geval geraakt als veiligheidsnormen van de overheid worden overschreden of hun recht wordt aangetast, zoals hun eigendom of hun vrijheid. De gewenste inhoud van de communicatie betreft dan meestal beleidsinformatie: wat is het risico? Welke beheersmaatregelen zijn er wel en welke zijn er niet beschikbaar? Welke maatregelen worden wel en welke worden niet genomen om welke reden?

⁵² Actorion, *Risicocommunicatie nader belicht*, 2009, p.34.

Samenvattend komt het dan neer op onderstaand schema.



4.2.2 Ongetemde risico's

Communicatie over ongetemde risico's (zie kader hieronder) heeft een grotere dynamiek. Een deel van de burgers zijn bij dit soort risico's gevoeliger voor wat in hun ogen relevante veranderingen zijn en hebben daarom meer en sterkere communicatiebehoeften dan bij getemde risico's.

Ongetemde risico's

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2006) noemt beleidsproblemen met veel cognitieve en normatieve onzekerheid 'ongetemd'. Bij dit soort beleidsproblemen bestaat er onenigheid over de gewenste oplossingsrichting⁵³.

Sommige risico's hebben deze eigenschappen en daarom noemen we ze 'ongetemde risico's'. Voorbeelden van dit soort risico's zijn: GSM-masten, genetisch gemodificeerd voedsel en CO₂-opslag.

Omdat er onenigheid bestaat over het gewenste beleid, heeft communicatie over dit soort risico's een politiek karakter en neemt het de vorm aan van een strijd met woorden. Ongetemde risico's hebben daarom in de regel aan lage risico-acceptatie.

In twee van de vier focusgroepen stond een ongetemd probleem centraal, te weten: treinongeval gevaarlijke stoffen en straling van elektriciteitsmasten.

⁵³ Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Lerende overheid – Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam University Press, 2006, p.9.

Overdreven of terecht?

Enkele deelnemers van zowel de focusgroep straling elektriciteitsmasten als die van het treinongeval gevaarlijke stoffen, vonden dat de overheid over vrijwel alle veranderingen moet communiceren. Alles wat bekend is over het onderwerp lijkt het belang van deze mensen te raken. Dus niet alleen eventuele overschrijdingen van veiligheidsnormen van de overheid of de verhoging van het risico in hun buurt, maar ook de laatste wetenschappelijke stand van zaken of de laatste incidenten buiten hun eigen regio.

Focusgroep Straling elektriciteitsmasten

‘Ja maar er moet ook gecommuniceerd worden als er een aantal van die elektriciteitsmasten plat gaan en als er veranderingen optreden. Kortom als er iets gebeurt of verandert, moet dit gecommuniceerd worden.’

Andere deelnemers vonden dit overdreven en dat de overheid een beoordeling moet maken over onder meer de ernst van het risico. Als het een klein risico is, zoals bijvoorbeeld het omvallen van elektriciteitsmasten, dan hoeft dat volgens hun niet gecommuniceerd te worden.

Focusgroep Straling elektriciteitsmasten en Treinongeval gevaarlijke stoffen

- ‘Als er redelijke risico’s aan hangen dan moet je die communiceren, maar als de risico’s minimaal zijn dan hoeft dat niet.’
- ‘Het is niet leuk dat dat voor je huis dendert. Maar daar kies je zelf voor als je naast het spoor gaat wonen. Dan moet je ook niet klagen.’

Dialog

Een ander aspect van de dynamiek van ongetemde risico’s is protest- en actiecomités. Enkele deelnemers aan de focusgroep stralingsgevaar waren enkele jaren geleden een actiecomité begonnen. Zij spraken op gezette tijden met de gemeente over de laatste ontwikkelingen en hun zorgen. Het kennisniveau is in de regel bij dit soort betrokken burgers hoog en zij verwachten dan ook dat zij sterk inhoudelijk met de overheid kunnen spreken.

Burgerexpert tijdens focusgroep Straling elektriciteitsmasten

‘Er zijn diverse studies gedaan waarbij naar voren is gekomen dat er risico’s zijn aan hoogspanning, bijvoorbeeld een toenemende kans op leukemie, dus dat is helder. Overigens is het risico niet voor iedereen gelijk. Mensen die aan de westkant van de hoogspanningskabels wonen krijgen door de windrichting namelijk meer geladen stofdeeltjes binnen dan mensen aan de oostkant. De mensen aan de westkant hebben ook verhoogd last van de longen. En het is natuurlijk ook zo dat dit toetsbaar is, maar er is ook een hele hoop dat niet toetsbaar is. Door de hoogspanning hebben mensen namelijk ook vermoeidheidsklachten, slapeloosheid, ga zo maar door, verminderde gezondheid. Dit zijn klachten die niet te meten zijn en die er in sluipen.’

Conclusie

Bij ongetemde risico's moeten overheden veel bewuster een afweging maken wat ze wel en wat ze niet op wat voor manier willen communiceren. In termen van het fasemodel van Leiss (hoofdstuk 2.3), is er duidelijk behoefte aan fase 3 risicocommunicatie. Omdat de onderhandelingsruimte echter meestal klein is, zal dit bij burgers niet tot tevredenheid leiden. De deelnemers aan de focusgroep 'Straling elektriciteitsmasten' die in het actiecomité zaten, wilden bijvoorbeeld dat de kabels onder de grond zouden worden gelegd. Pas dan zouden ze tevreden zijn. Dat zat er echter niet in. Daarom werd de interactieve communicatie met de gemeente wel gewaardeerd, maar leidde die niet tot een verhoogde risico-acceptatie.

Communicatie over ongetemde problemen is lastig en heeft een zelfbewuste overheid. Een deel van de burgers zal de risico's en hun informatie- en communicatiebehoeften overdrijven. Diezelfde burger vindt echter ook dat de overheid daar niet altijd gehoor aan hoeft te geven. Als zij goede redenen geeft voor het wel of niet informeren en communiceren zullen de meeste burgers daar begrip voor hebben. Hetzelfde geldt voor het risicobeleid. Enkele burgers zullen proberen het nadeel dat het risico voor hen heeft, te verkleinen, bijvoorbeeld door strenge regelgeving en handhaving te eisen. Burgers verwachten echter ook dat de overheid hen daarin niet altijd volgt. Als de overheid vervolgens met hen communiceert dat er geen extra maatregelen worden genomen, zijn zij uiteraard niet tevreden. Maar als dat op een goede manier gebeurt, dat wil zeggen met een goede rechtvaardiging van het besluit, zal hun vertrouwen in de overheid waarschijnlijk wel zijn toegenomen. Wat burgers namelijk bovenal verwachten is een overheid die integer en bekwaam handelt.

4.3 Realisme

Wat is een zo realistisch mogelijk beeld van de werkelijkheid?

De relatie tussen 'realistisch' en 'geruststellend' is ingewikkelder dan in de opzet van het onderzoek werd verondersteld. Dit werd voor het eerst duidelijk in de straatinterviews, toen sommige respondenten er op wezen dat geruststellende berichten eigenlijk realistisch zijn.

Mensen op straat zeggen bijvoorbeeld:

'Men overdrijft de risico's toch enorm? We leven in een hartstikke veilig land.'

Ook tijdens de eerste focusgroep werden sommige onderzoeksvragen op deze manier omgedraaid. De stelling die als geruststellend was bedoeld: 'Nederland heeft goede dijken. De kans dat het land overstroomt is daardoor klein.' – vonden de meeste deelnemers realistisch. De stelling die als realistisch was bedoeld: 'Tijdens een grote overstroming kan de overheid u niet redden. Doordat niet iedereen tegelijk over de weg kan, zal een groot deel van de getroffen mensen thuis moeten zien te overleven.' – werd door de meeste deelnemers als een uitzondering ervaren omdat het bijna nooit gebeurt.

De nieuwsmedia

Een substantieel deel van de deelnemers aan het onderzoek, zowel de geïnterviewde als de deelnemers aan de focusgroepen, vonden Nederland veilig als het gaat om rampen en crises. Volgens een deel van de deelnemers aan de focusgroepen wordt dit in de nieuwsmedia niet altijd erkend. De nieuwsmedia zouden te negatief en te sensationeel over veiligheid communiceren. Enkele deelnemers aan de focusgroep treinongeval gevaarlijke stoffen vonden om deze reden de nieuwsmedia ongeschikt voor risicocommunicatie.

Beleid van het boschap – bedrijfschap voor bos en natuur⁵⁴

Sommige organisaties zijn het eens met burgers die nieuwsmedia ongeschikt vinden voor risicocommunicatie. Een daarvan is het bedrijfschap bos en natuur.

'Sensationele berichtgeving over natuurbrandgevaar brengt sommige mensen op een idee om zelf brand te stichten...Daarom adviseert de brandweer eigenaren en beheerders van bos en natuur om uiterst voorzichtig met pers en media om te gaan in tijden van een verhoogd brandrisico...'⁵⁵

Volgens de inspectie voor Openbare orde en veiligheid leidt dat dit beleid tot een spanning met de plicht om mensen te informeren.⁵⁶

⁵⁴ <http://www.boschap.nl/cms/Upload/file/8-Downloads/8.1-Beheer-in-bos-en-natuur/8.1.5-Calamiteiten/DEF-Praktijkadvies-risicobeheersing-bos-en-natuurbrand-versie-14-december-2010.pdf>

⁵⁵ Boschap – bedrijfschap voor bos en natuur, *Praktijkadvies risicobeheersing bos- en natuurbrand*, december 2010.

⁵⁶ Inspectie Openbare orde en veiligheid, *Thematisch onderzoek natuurbranden*, maart 2011, p.33.

Niet net doen alsof

Mensen willen geen geruststellende boodschappen horen. Dit blijkt duidelijk uit de straatinterviews (zie hoofdstuk 4.1). Vanuit de focusgroepen weten we dat deze afkeer met name betrekking heeft op 'net doen alsof er niets aan de hand is'. Als de overheid meer veiligheid garandeert of claimt dan burgers zelf verwachten, dan begint er wantrouwen te ontstaan. Uitspraken over 'volledige veiligheid' of 'geen gevaar voor de volksgezondheid' zijn daarom meestal niet verstandig in het kader van risicocommunicatie.

Wantrouwen

Bij ongetemde risico's is het wantrouwen van burgers relatief groot. Op de dag van de focusgroep straling elektriciteitsmasten werd bijvoorbeeld bekend dat 1.300 huishoudens die te dicht bij dergelijke masten staan zullen worden uitgekocht. De meeste deelnemers aan de focusgroep zagen dit als een bevestiging dat de elektriciteitsmasten in hun wijk inderdaad meer risico opleveren dan de gemeente altijd heeft beweerd. Zij vonden het daarom ook vreemd dat in de brief van minister Verhagen aan de Tweede Kamer over het uitkoopvoorstel het volgende stond: 'de veiligheid van de bewoners is niet in het geding'⁵⁷. Waarom, zo vroegen zij zich af, zou er dan 500 miljoen euro in worden geïnvesteerd?

Realisme

De meeste mensen gaan er van uit dat het in Nederland goed geregeld is, maar niet dat er daardoor geen risico's zouden zijn of geen ongelukken en rampen zouden kunnen plaatsvinden.

In de straatinterviews is de volgende vraag gesteld: 'Wat je als overheid ook regelt, ongelukken en rampen zullen altijd plaatsvinden waardoor risico's nooit volledig zijn weg te nemen?'

	Aantal	Percentage
(Helemaal) mee eens	230	92%
Niet mee eens / niet mee oneens	6	2,4%
(Helemaal) mee oneens	12	4,8%
Niet ingevuld	2	0,8%
Totaal	250	100%

Wat willen mensen dan horen?

Mensen willen weten wat het échte risico is en wat de overheid doet en kan doen om het risico te beheersen. Als het mis gaat, dan gaat het goed mis, dat begrijpen mensen maar al te goed. Dat hoeven ze niet in detail te horen. Verschillende deelnemers aan de focusgroepen vonden dat onprettig. Realistisch is de norm, maar er zit wel een grens aan.

⁵⁷ Brief van minister Verhagen, nr. ETM/EM / 11078357, p.3.

4.4 Verantwoordelijkheid

Wat is de verantwoordelijkheid van burgers?

4.4.1 Voorbereidingen

Steeds meer overheden en professionals zijn van mening dat risicocommunicatie burgers zou moeten 'voorbereiden op zelfredzaamheid voorafgaand en ook tijdens een ramp of crisis'⁵⁸. Het is echter de vraag hoe burgers daarover denken. In de straatinterviews en de focusgroepen is onderzocht of mensen zich verantwoordelijk voelen om zich voor te bereiden en, zo ja, voor welke risico's.

Verantwoordelijkheid

Een vrij kleine groep (13,2%) burgers van de regio Utrecht voelt zich niet verantwoordelijk om zich voor te bereiden op ongelukken en rampen.

Mensen op straat zeggen bijvoorbeeld:

"Ik kan er heel weinig aan doen, heeft geen zin."

"Als het gebeurt, gebeurt het."

"Nee ik heb er niks mee. Moet de overheid maar doen."

"Nee niet mee bezig, ik verwacht niet dat mij iets overkomt."

De grote groep mensen die zich wel verantwoordelijk voelt, stelt echter dat zij zich maar op een beperkt aantal risico's voorbereidt⁵⁹.

Tabel 4: Verantwoordelijk voor voorbereiding

Risico	Aantal keer Ja (van 250)	Percentage (van 250)
Brand in woning	199	79,6%
Uitval nutsvoorziening	67	26,8%
Verkeersongelukken	33	13,2%
Natuurbrand	17	6,8%
Paniek in menigte	14	5,6%
Ziektegolf/pandemie	5	2%
Overstromingen	4	1,6%
Ongeval in huis	4	1,6%
Terroristische aanslag	4	1,6%

De burgers in de regio Utrecht bereiden zich dus massaal voor op brand in woning. Specifiek gaat het dan om de volgende maatregelen:

⁵⁸ VRU, *Conceptbeleidsplan, Samenwerken aan veiligheid*, hoofdstuk 5.4.

⁵⁹ Overigens verstaan burgers verschillende dingen onder 'zichzelf voorbereiden'. Het loopt van de aanschaf van een 'alarmeringsmiddel' tot 'goed uitkijken'.

Tabel 5: Voorbereidingen op brand in woning

	Aantal	Percentage
Rookmelders opgehangen	67	26,8%
Rookmelders en 1 of meerdere andere voorbereidingen*	74	29,6%
1 of meerdere voorbereidingen*, maar geen rookmelder.	58	23,2%
Geen voorbereidingen	51	20,4%
Totaal	250	100%
*Brandblusser, branddeken, een vluchtplan, verzekering afgesloten, apparaten controleren, tuinslang, cursus gevolgd en brandwerende isolatie in huis.		

Voor alle andere risico's bereiden veel minder mensen zich voor. Het risico dat op nummer twee staat – uitval nutsvoorzieningen – komt niet verder dan een kleine 30%. Dit is opvallend genoeg, zoals in hoofdstuk 3 getoond, het risico met de laagste risicoperceptie van alle risico's uit het risicoprofiel. Deze relatief hoge score voor uitval nutsvoorzieningen is waarschijnlijk veroorzaakt door de relatieve eenvoud van het handelingsperspectief.

Conclusie

Dat mensen zich niet verantwoordelijk voelen om zich voor te bereiden op de risico's uit het risicoprofiel komt omdat niet wordt voldaan aan alle drie de voorwaarden die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd.

Mensen bereiden zich alleen voor als:

- zij de kans dat de noodsituatie zich voordoet hoog genoeg inschatten om de inspanning van de voorbereiding mee te rechtvaardigen, en;
- zij beschikken over (voldoende informatie over) effectieve voorbereidingsstrategieën, en;
- als zij denken dat zij de voorbereidingsstrategie kunnen uitvoeren.

In hoofdstuk drie is vastgesteld dat burgers in de regio Utrecht de risico's uit het risicoprofiel terecht laag inschatten. Het wordt daardoor lastig om de inspanning van de voorbereiding te rechtvaardigen, tenzij die inspanning – zoals bij 'uitval nutsvoorzieningen' – klein is.

Dat mensen zich niet voorbereiden heeft echter ook te maken met het feit dat er geen effectieve voorbereidingsstrategieën zijn of mensen daar niet van op de hoogte zijn. Dat een transportongeval gevaarlijke stoffen bijvoorbeeld niet hoog scoort op de risico's waar mensen zich op voorbereiden heeft hiermee te maken (dit werd bevestigd in de desbetreffende focusgroep). Dit geldt voor meerdere van de risico's uit het risicoprofiel.

Focusgroep Transportongeval gevaarlijke stoffen

'Bij een heleboel situaties kun je zelf wel iets doen. Maar een ongeluk met gevaarlijke stoffen heb je net als natuurrampen helemaal niet in de hand.'

4.4.2 Veel vertrouwen / gebrekkig verantwoordelijkheidsgevoel

De veiligheid en de beheersing van lage-kans-groot-effect-risico's zijn volgens burgers primair de verantwoordelijkheid van de organisatie die de risico's produceren en mogelijk maken (bedrijven en overheden). Burgers vertrouwen er in de regel op dat deze instanties hun werk naar behoren doen.

Focusgroep treinongeval gevaarlijke stoffen

- 'Ik ga ervan uit dat het veilig gebeurt, anders kan ik me wel overal zorgen over maken. Het is een aanname en ik hoop dat het zo is.'
- 'Ik denk dat er regelgeving is. Ik ga er van uit dat echt gevaarlijke situaties daardoor niet kunnen ontstaan.'
- 'Je moet er vanuit gaan dat de vervoerders echt wel weten wat ze doen. We leven hier in Nederland. Het is hier veilig en goed geregeld. Ze zullen echt wel alle opties hebben afgewogen.'

De deelnemers van de focusgroep overstromingsgevaar hadden bijvoorbeeld veel vertrouwen in Rijkswaterstaat en het Waterschap. Zij vonden vrijwel allemaal dat dat competente organisaties zijn die de waterveiligheid goed managen. Bij de focusgroepen over ongetemde risico's lag dat uiteraard enigszins anders, maar ook daar waren er deelnemers die veel vertrouwen hadden in de betrokken overheden. Dit komt overeen met het algemene beeld van Nederland als een zogenaamde *high trust society*. Dit leidt echter bij een deel van de bevolking tot het volledig over willen dragen van verantwoordelijkheden.

De expert beslist

Tijdens de straatinterviews hebben we de volgende vraag gesteld: "Experts hebben meer kennis van zaken over risico's en rampen dan ik, dus zij kunnen het beste bepalen of bepaalde risico's acceptabel zijn" (helemaal mee oneens t/m helemaal mee eens). Zoals onderstaande tabel laat zien, zijn veel mensen het hiermee eens.

Tabel 7: Experts kunnen het beste bepalen of bepaalde risico's acceptabel zijn

	Aantal	Percentage
Helemaal mee oneens/ mee oneens	50	20,1%
Niet mee oneens/niet mee eens	44	17,7%
Helemaal mee eens/meer eens	155	62,4%
Totaal	249	100%

In lijn met de eerdere constatering dat mensen over stabiele, geaccepteerde risico's lage communicatiebehoefte hebben, blijkt uit deze uitkomst dat een belangrijk deel van de burgers het niet zo belangrijk vindt om stil te staan bij de risico's uit het risicoprofiel. Desinteresse is wellicht het beste woord om de algemene houding te beschrijven.

Burgerschap

De 20% die het hier niet mee eens is, laat de problematische kanten van deze houding zien.

Tabel 8: Waarom kunnen experts niet het beste bepalen of bepaalde risico's acceptabel zijn?

	Aantal	Percentage
Experts zitten er ook wel eens naast	10	20%
Je hebt ook een eigen verantwoordelijkheid/je moet zelf ook opletten	9	18%
Ik bepaal zelf wat ik acceptabel vind	15	30%
Het bestuur bepaalt wat acceptabel is, experts mogen alleen adviseren	3	6%
Experts en/of overheden stellen risico's te rooskleurig voor	5	10%
Overig	9	16%
Totaal	50	100%

De redenen waarom 20% vindt dat experts niet moeten bepalen of risico's acceptabel zijn, zijn normale aspecten van volwassen, democratisch burgerschap. Dat de meerderheid wel vindt dat experts dat zouden moeten bepalen wijst daarom op een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel. Een andere indicatie voor dit gebrek vormt het feit dat maar 37% van de burgers van de regio Utrecht van mening is dat zij de verantwoordelijkheid heeft om zich te informeren over risico's en risicobronnen⁶⁰.

Focusgroep treinongeval gevaarlijke stoffen

Aan de focusgroep treinongeval gevaarlijke stoffen deden twee burgers mee die zich serieus zorgen maken. Zij vonden het een kwalijke zaak dat zij niet wisten wat er precies over het spoor voor hun huis werd vervoerd. Want, zo redeneerden zij, de overheid had hen dat moeten vertellen.

Beiden hadden echter nooit zelf naar informatie gezocht. Zij waren niet op de hoogte dat de rijksoverheid⁶¹ hierover allerlei informatie beschikbaar stelt. De recente krantenartikelen die tijdens de focusgroep werden getoond kenden zij ook niet, net zo min als de risicowijzer van de gemeente Houten.

Toen hen werd gevraagd of zij zelf een verantwoordelijkheid hebben om zelf naar informatie te zoeken, antwoorden beiden 'ja'.

⁶⁰ Actorion, *Risicocommunicatie nader belicht*, 2009.

⁶¹ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vervoer-gevaarlijke-stoffen/basisnet-vervoer-gevaarlijke-stoffen/basisnet-spoor>

4.5 Afzender, communicatiemiddelen en praktische aanbevelingen

Hoe bereiken overheden hun doelen het effectiefst?

4.5.1 Communiceren vanuit verantwoordelijkheid en vertrouwen

Mensen vinden in algemene zin dat overheden en ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor de beheersing van een risico ook de verantwoordelijkheid hebben om er over te communiceren. Dit blijkt zowel uit de straatinterviews als uit de focusgroepen.

Focusgroep straling elektriciteitsmasten

‘Het probleem is echter wel wie wat communiceert. Van wie zijn die hoogspanningsmasten? Ze staan in Veenendaal, maar ze lopen door tot over de gemeentegrens heen, dus dan zou je zeggen dat de provincie moet communiceren. De masten zijn echter in het beheer van Tennet en dus zou je moeten zeggen dat de landelijke overheid erover zou moeten communiceren. Dus wie gaat er communiceren? Nu kan je op de website van het rijk informatie krijgen over hoogspanning, maar voor de rest is er nergens iets te vinden.’

De verwachting van burgers dat de overheid communiceert over datgene waarvoor zij verantwoordelijk is, betekent dat bij risicocommunicatie veel verschillende overheidsorganisaties betrokken zouden moeten zijn. Immers, de beheersing van risico's vindt plaats in de veiligheidsketen en de stappen in de veiligheidsketen worden door verschillende overheden uitgevoerd.

Vertrouwen

Waarom is risicocommunicatie zo vaak ineffectief?

‘The limited effectiveness of riskcommunication efforts can be attributed to the lack of trust.’⁶²

Bij de bepaling van welke partijen zouden moeten communiceren is vertrouwen cruciaal. Zonder vertrouwen is het onmogelijk om effectief over risico's te communiceren. Het is bij de bepaling van de meest geschikte afzender van risicocommunicatie daarom belangrijk om hier rekening mee te houden. Vertrouwen is gebaseerd op twee aspecten: i) of iemand eerlijk is of lijkt te zijn over zijn of haar bedoelingen, ii) of iemand competent is of als zodanig overkomt⁶³.

⁶² Slovic, Paul, Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield, *Risk Analysis*, Vol. 19, No. 4, 1999, pp.689-701, p.697.

⁶³ Frewer, Lynn, J., Risk signals and the mass media, in: *The social amplification of risk*, edited by, Pidgeon, Nick, Kasperson, Roger, E., Slovic, Paul, 2003, pp.125-6

Vertrouwen in de gemeente

Tijdens twee focusgroepen (overstromingsgevaar en straling elektriciteitsmasten) stelden verschillende deelnemers dat de gemeente niet eerlijk is over haar bedoelingen. In een focusgroep (natuurbrand) werden juist vraagtekens gezet bij de competentie van de gemeente om het risico goed te beheersen.

Het functioneel bestuur, zoals het Waterschap, lijkt het qua vertrouwen van het publiek makkelijker te hebben dan algemeen bestuur. Zij staan exclusief in het teken van een specifieke taak en hoeven daarom minder belangen tegen elkaar af te wegen. Ook zijn zij van nature een specialist en lijken daarom competent. Tijdens de focusgroep overstromingsgevaar was het vertrouwen in Rijkswaterstaat en het Waterschap opvallend groot.

4.5.2 Middelen: nieuwsmedia en eigen middelen

Verschillende deelnemers van verschillende focusgroepen benadrukten dat zij informatie willen krijgen zoals zij gewend zijn nieuws te ontvangen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij allerteringsinformatie over natuurbrand of overstromingen via het nieuws willen ontvangen. Een apart communicatiekanaal, zoals een specialistische website voor dit soort informatie, vinden deze mensen niet handig. Ze gaan namelijk geen website volgen die ze bijna nooit nodig zullen hebben. Het devies is daarom: aansluiten bij de bestaande nieuwsmedia.

Dit is echter niet voldoende. Overheden zullen volgens veruit de meeste deelnemers aan de focusgroepen daarnaast ook eigen communicatiemiddelen moeten inzetten. Een reden is de eerder genoemde klacht over de te sensationele berichtgeving in de nieuwsmedia. Deelnemers aan de focusgroepen noemden ook nog het onvolledige bereik van de nieuwsmedia als reden.

Buiten de beperkingen van de nieuwsmedia vonden de deelnemers aan de focusgroepen het belangrijk om *direct* met de overheid te (kunnen) communiceren. Hiervoor geven zij drie redenen:

- zij vertrouwen de overheid als objectieve informatiebron
- zij zien het als de plicht van de overheid
- zij willen hun mening geven over en invloed kunnen uitoefen op het risicobeleid

Een getrapt communicatiemodel

Burgers verwachten ten eerste dat de overheid voorziet in objectieve informatie over risico's, het beleid en de bijbehorende handelingsperspectieven.

Transparante informatievoorziening

'Informatie is transparant als deze kenbaar is: er kan kennis van worden genomen. Dat vergt dat de informatie beschikbaar is (dus openbaar en toegankelijk), bereikbaar (er is toegang, het is vindbaar en betaalbaar), begrijpelijk (naar vorm en inhoud). Dát informatie beschikbaar, bereikbaar en begrijpelijk is, is alleen interessant in een bepaalde context: als het voor iemand relevant is. Ik voeg 'relevantie' dus toe aan de set aspecten van Rathenau.'⁶⁴

Ze verwachten dat de overheid er alles aan doet om iedereen in de gelegenheid te stellen om de informatie te vinden die ze zoeken. Dit vertaalt zich onder meer in de verwachting dat informatie via verschillende instrumenten beschikbaar wordt gesteld: brochures, boekjes, internet.

Als het risico of de beheersing ervan verandert verschuift de communicatiebehoefte naar het tweede niveau. Verscherpt beleid voor chemische fabrieken verwacht men bijvoorbeeld via het nieuws te horen. Een grote publieke investering in waterveiligheid zou bijvoorbeeld kunnen worden begeleid met een publiekscampagne. Burgers die in een gebied wonen waar een veiligheidsnorm van de overheid wordt overschreden, verwachten dat de overheid dat hun direct vertelt, bijvoorbeeld in de vorm van een brief.



Impressie van de proefopstelling bij Uitdam. Illustratie Hoogheemraadschap Noorderkwartier.

Onderzoek naar dijken op veen

Gepubliceerd op 28 juni 11, 13:31 Laatste bijgewerkt op 28 juni 11, 13:35

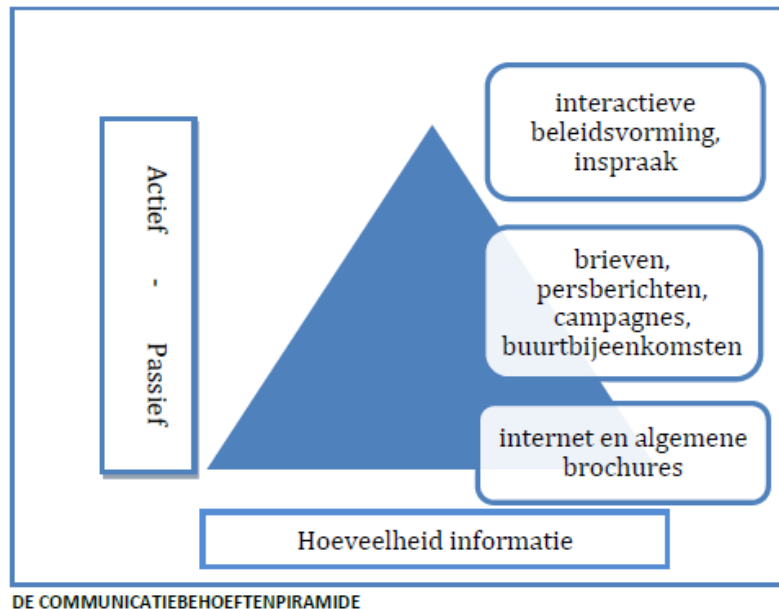
UITDAM - Is de veenbodem wel zo zwak als altijd is gedacht? En moeten dijken wel zwaar worden versterkt? Vragen die onderzocht gaan worden in Uitdam.

Mooi voorbeeld

De manier waarop het hoogheemraadschap Noorderkwartier en Rijkswaterstaat over een beleidsproces communiceren (artikel links), lijkt precies goed. Eerst een kort, duidelijk artikel via Noordhollandsdagblad.nl. In het bericht de aankondiging voor een informatiebijeenkomst in het dorps huis.

⁶⁴ Scholtes, E., Toezichthouders en transparantie, in: *Handhaving – het spel tussen inspecteur en inspectee*, Heuvelhof, E., ten, Bruijn, H., de, (red.), Van Stockum, 2005, pp. 217-228.

Nog intensiever wordt het bij risico's waarover cognitieve en normatieve meningsverschillen bestaan. Burgers willen dan onderhandelen over het risicobeleid. Bij deze derde trap is daarom direct contact noodzakelijk. De eerste twee trappen – objectieve informatievoorziening en duiding van de veranderingen – zijn ook noodzakelijk, maar daarbovenop moet er gelijkwaardig met elkaar van mening worden gewisseld.



4.5.3 Praktische aanbevelingen effectiviteit middelen

Tijdens de focusgroepen gaven deelnemers ook feedback op bestaande communicatiemiddelen. Uit deze feedback blijkt waar burgers behoeften aan hebben en wat volgens hun wel werkt en wat niet.

- Maak een kaart waarin de mogelijke waterhoogten staan aangegeven en een landelijke classificatie van overstromingsgevaar per gebied, dus: hoe scoort Tull en 't Waal ten opzichte van andere gebieden in Nederland. Burgers willen horen: 'Het waternisico in Tull en 't Waal is een 6.'
- Gebruik nooit meer dan drie niveaus in een allerteringsysteem. Praktisch alle deelnemers aan de focusgroepen vonden de vijf niveaus in de allerteringssystemen voor hoog water en natuurbrand te veel van het goede.
- Vergeet nooit bij een activeringsboodschap de volgende zaken te vermelden: 'het is makkelijk', 'iedereen kan het', 'het werkt echt'. Dit vergroot de effectiviteit van de boodschap.
- Mensen vinden informatie over hun persoonlijke leefsituatie het interessantst, dus: hoe hoog kan het water bij *mijn* huis komen?, welke stoffen worden er langs *mijn* huis vervoerd?
- Communiceer over risico's vergelijkenderwijs. Maak de grote van het risico duidelijk door het te vergelijken met een alledaags, makkelijk voorstelbaar risico.

Interactieve communicatie als kans

Interactieve communicatie over ongetemde risico's geeft belangrijke kwalitatieve informatie over de risicoperceptie van burgers. Een deelnemers aan de focusgroep typeerde het risico 'straling van elektriciteitsmasten' als 'milieuvervuiling'. Dit concept geeft aan wat de straling voor burgers betekent en waar behoefte aan is: feitelijke informatie over de mate van vervuiling, bijvoorbeeld in de vorm van een jaarlijks te publiceren vervuilingsmeter.

HOOFDSTUK 5 AANBEVELINGEN

Vertrouwen is de kern

‘One public policy implications of the trust research is that we need to frame the principal goals of risk communication around building trust through participation’⁶⁵

Inleiding

De meest algemene, en daarmee ook strategisch belangrijkste verwachting van burgers is dat de overheid integer handelt en communiceert. Burgers verwachten dat de overheid ‘haar werk doet’ en dat zij risico’s efficiënt en effectief beheerst en gevaarlijke situaties niet tolereert, zonder overigens op voorhand te weten wat dat in de praktijk precies betekent. Mede daarom verwachten zij dat overheden hier volledig transparant over communiceren.

Het is voor de burger heel makkelijk om een overheid die niet alles precies doet zoals in plan en beleid is voorgeschreven zwaar te bekritisieren. Als veiligheidsnormen worden overschreden zeggen mensen dat onacceptabel te vinden. Aan de andere kant – en een essentieel kenmerk van wat Crisislab de narrige burger noemt (zie hoofdstuk 1) – accepteren burgers wel degelijk een goede uitleg en verantwoording van deze afwijkingen.

Focusgroep Straling elektriciteitsmasten:

‘Ik heb altijd een hekel aan mededelingen van de gemeente in de trant van: “We hebben dit besloten”. Daar ben ik helemaal niet benieuwd naar. Waar het om gaat is wat de argumenten zijn geweest om tot dat besluit te komen.’

5.1 Het doel

Negatief doel: voorkomen van negatieve publiciteit

Rampen en crises zijn voordat ze gebeuren geen *big news*. Maar als het gebeurt, communiceert de hele wereld er over. De betekenis van risicocommunicatie ligt voor een belangrijk deel in deze ramp, die wellicht nooit gebeurt. Iedere keer als het realiteitsgehalte van de ramp op de een of andere manier aan kracht wint nemen de informatiestromen over het desbetreffende risico en de beheersing daarvan toe. Als je je als overheid hier niet goed op voorbereidt is het afbreukrisico groot.

Een van de belangrijkste doelen van risicocommunicatie voor de overheid is daarom een negatief doel, te weten het voorkomen van negatieve publiciteit en wantrouwen. Dit is uiteraard niet wat de burger verwacht of wat de burger als doel van risicocommunicatie formuleert. Het is echter wel de logische consequentie van de narrige burger in een door nieuwsmedia gedomineerd publiek domein.

⁶⁵ Slovic, *Feeling of risk*, 2010, 333.

Focusgroep Straling elektriciteitsmasten

‘Alles komt tegenwoordig ook openbaar. Vroeger werd alles onder de pet gehouden. Vroeger had men ook nog respect voor de dokter, maar tegenwoordig wordt alles opgezocht op internet en wordt alles in twijfel getrokken.’

Positief doel: creëren van duurzame relaties op basis van vertrouwen

In een democratie is transparantie van risicobeoordeling en –beheersing de norm. Pas dan kunnen burgers hun verantwoordelijkheid om mee te besturen waar maken. Deze transparantie is de positieve kern van risicocommunicatie door de overheid.

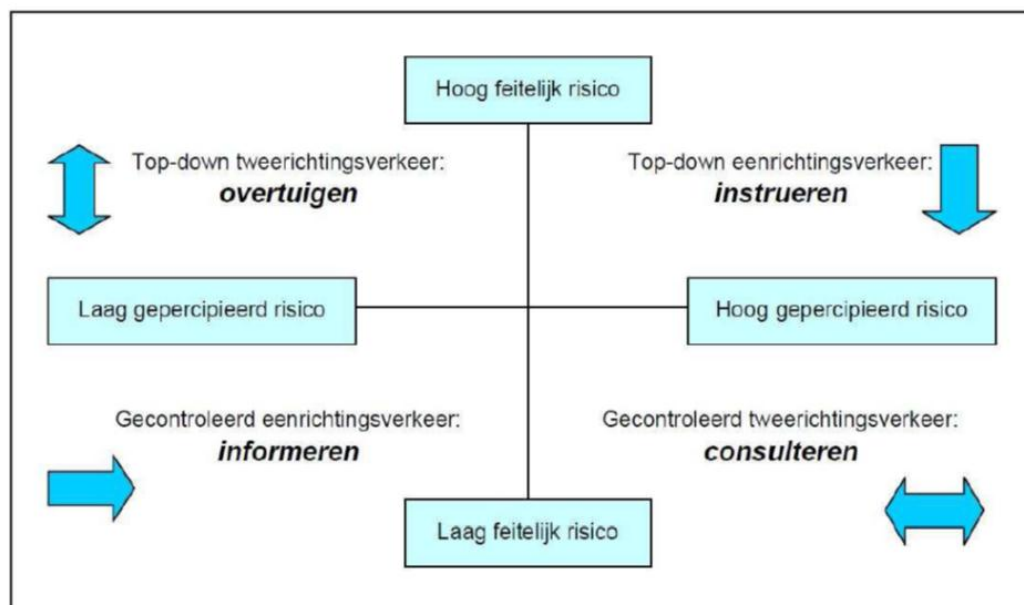
Het doel daarbij kan niet een oppervlakkige vorm van burgers tevredenheid zijn. Het is in een politieke gemeenschap namelijk niet mogelijk om iedereen tevreden te stellen en te geven wat hij of zij wenst. Dat is het grote verschil met klanten van bedrijven: burgers moeten soms teleurgesteld worden, ook als zij zich aan alle regels houden en aan alle voorwaarden voldoen. Gelukkig zijn deze spelregels bij de meeste burgers bekend.

Het doel is een ander soort tevredenheid dat het best als vertrouwen kan worden omschreven. Transparantie is een norm waarmee de overheid wordt beoordeeld. Als zij aan deze norm voldoet zal het vertrouwen in de overheid toenemen, en biedt zij haar burgers kansen om te participeren in de besturing van hun gemeenschap.

5.2 Informeren versus activeren

Overheden zouden volgens Crisislab realistisch maar terughoudend moeten communiceren over wat gewenst gedrag van burgers is bij potentiële rampen en crises. Burgers willen geïnformeerd worden over de risico's in hun leefomgeving. Indien de overheid nuttige informatie heeft over hoe burgers noodsituaties kunnen voorkomen of zichzelf kunnen voorbereiden op noodsituaties, dan vindt een minderheid van de burgers dat een lichte aansporing om actie te ondernemen passend is. In de regel willen burgers echter zelf beslissen wat zij met de beschikbare informatie doen.

Dat is volgens Crisislab in algemene zin terecht. In onderstaand praktijkmodel⁶⁶ staat dat een activerende communicatiestijl ('overtuigen' en 'instrueren') alleen verstandig is als er sprake is van een hoog feitelijk risico. Omdat de kleine-kans-groot-effect-risico's uit het risicoprofiel klein zijn is deze stijl ook volgens dit praktijkmodel niet passend. Een echt overtuigende communicatiestijl was bijvoorbeeld wel gewenst aan het begin van de aidsepidemie. Toen moesten mensen echt overtuigd worden dat seks met condoom belangrijk is vanwege de toegenomen risico's. Dit soort noodzaak bestaat niet voor risico's uit het risicoprofiel.



Informer – eenvoudig communicatietraject, eenrichtingsverkeer.

Overtuigen – mensen bewegen om tot actie over te gaan om erger te voorkomen.

Instrueren – heel duidelijk uitleggen wat er moet gebeuren.

Consulteren – dialoog om te achterhalen waarom mensen zorgen hebben en daarop inspelen.

⁶⁶ Marynissen, H., e.a., *Geen commentaar – Communicatie in turbulente tijden*, Houtekiet / Linkerover Uitgevers N.V., Amsterdam – Antwerpen, 2010, p.89-90.

Omdat enkele kleine-kans-groot-effect-risico's worden overschat is een consulterende stijl soms aan te bevelen. Voor het risico 'straling elektriciteitsmasten' gebeurt dat bijvoorbeeld al in Houten. Voor transport gevaarlijk stoffen kan dat ook verstandig zijn.

Overstromingen en pandemieën worden volgens Crisislab licht onderschat. Er zou daarom met meer *fear appeal* gecommuniceerd kunnen worden dat dat serieuze risico's zijn. De onderschatting is echter niet dusdanig groot dat burgers van Utrecht overtuigd zouden moeten worden.

Dat wil overigens niet zeggen dat het op geen enkel moment, voor geen enkel risico zinvol kan zijn om te instrueren of echt te overtuigen. De dynamiek van de risicoperceptie kan dusdanig grillig zijn dat er tijdelijk op een andere manier gecommuniceerd moet worden. Als er zich daadwerkelijk een crisis voordoet dan zijn de activerende communicatiestijlen gewenst.

5.3 Dynamisch versus statisch

Zo dynamisch als het nieuws

Het risicoprofiel van de regio Utrecht bepaalt niet over welke risico's burgers zich zorgen maken en over welke risico's zij informatie willen ontvangen en/of met overheden willen communiceren. De risicoperceptie van burgers volgt in belangrijke mate de gebeurtenissen in de wereld zoals die door de nieuwsmedia in beeld worden gebracht. Overheden die haar burgers willen voorzien van een passende vorm van risicocommunicatie zouden daarom minimaal net zo dynamisch als het nieuws moeten zijn. Deze vorm van flexibiliteit werkt twee kanten op. Het voorziet niet alleen in een behoefte, maar biedt ook kansen voor de overheid om haar eigen doelstellingen op het gebied van risicocommunicatie te realiseren. Immers, transparantie wordt alleen als zodanig (h)erkend als er aandacht voor het desbetreffende onderwerp is.

Grote chemische brand

Na de brand in Moerdijk vinden burgers in Utrecht het interessant om in het nieuws te horen hoe het met 'hun' BRZO-bedrijven is gesteld:

- voldoen ze aan de vergunningvoorschriften?
- hoeveel waarschuwingen en boetes zijn er de laatste vier jaar uitgedeeld?
- welke maatregelen hebben de overheden en hulpdiensten getroffen om het risico te beperken?
- wat is de verantwoordelijkheid van de bedrijven op dat gebied?
- kunnen burgers zich op zo'n incident voorbereiden?
- wat kunnen burgers zelf doen als het gebeurt?
- waar kunnen burgers extra informatie vinden?

Het is dan belangrijk om realistisch te zijn. Dat betekent volgens Crisislab onder meer dat overheden erkennen op welke plekken in Utrecht ook zo'n soort incident kan gebeuren.

Samenhang tussen beleids- en communicatieafdelingen

De communicatie-afdelingen van de betrokken overheden zouden de veranderingen in het risicoprofiel en het risicobeleid nauw moeten volgen. Het is cruciaal dat communicatie-afdelingen en beleidsafdelingen nauw met elkaar zijn verbonden, niet alleen om goed in de media te kunnen optreden maar ook om te bepalen welke veranderingen pro-actief moeten worden gecommuniceerd.

Hierbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat de wettelijk verplichte inspraak en openbaarmaking vrij laat in het beleidsproces plaats vinden. Soms is dit te laat, zoals bijvoorbeeld de casus van CO₂-opslag in Barendrecht laat zien.⁶⁷ Vroegtijdige communicatie had waarschijnlijk de risico-acceptatie niet verhoogd, maar wel voor veel minder PR-schade gezorgd en het vertrouwen in de overheid minder geschaad. Deze alertheid is met name noodzakelijk bij ongetemde risico's.

⁶⁷ Marijnissen, H., e.a., *Geen commentaar – Communicatie in turbulente tijden*, Houtekiet / Linkerover Uitgevers N.V., Amsterdam – Antwerpen, 2010, p.87-8.

5.4 Geruststellend versus gevaarrealistisch

Er zijn in de regio Utrecht niet veel zorgen over potentiële rampen en crisis. Nederland is ook volgens de burger een veilig land.

Dat Nederland relatief veilig is, komt voor een deel doordat Nederlandse overheden effectief veiligheidsbeleid hebben gevoerd. Deze positieve bijdrage van overheden wordt op dit ogenblik eigenlijk niet goed voor het voetlicht gebracht. Het zou passen binnen een strategie van risicotransparantie om ook de succesverhalen te communiceren, mits ook de tekortkomingen en moeilijke afwegingen aan bod komen.

De berichtgeving in de nieuwsmedia heeft structureel te weinig aandacht voor de politiek-bestuurlijke kanten van risico's⁶⁸. In de nieuwsmedia lijkt het soms alsof er maar één norm is: alles wat mogelijk is om een risico te beheersen moet worden gedaan. Indien overheden minder kwetsbaar willen zijn in de nieuwsmedia, dan moeten zij ruimte claimen om duidelijk te maken welke politiek-bestuurlijke keuzes zijn of moeten worden gemaakt. Onderdeel van deze uitleg zijn enerzijds de geleverde prestaties en gerealiseerde hoge veiligheidsniveaus, en anderzijds de beperkingen en tekortkomingen van het beleid.

Burgers verwachten dat de overheid realistisch is. Zij willen geen geruststellende boodschappen horen, maar feitelijke informatie ontvangen. Overheden moeten daarom ook nooit meer veiligheid garanderen dan burgers zelf verwachten. Vrijwel alle burgers in de regio Utrecht (92%) verwachten dat de overheid niet alle risico's kan wegnemen en dat ongelukken en rampen altijd kunnen gebeuren. Door net te doen alsof er niets aan de hand is en er geen bedreigingen zijn voor de veiligheid krijgen burgers juist wantrouwen.

Voor een realistisch verhaal dat ook de politiek-bestuurlijke afwegingen in beeld brengt moeten ook andere middelen worden ingezet dan de nieuwsmedia. Primair gaat het hierbij om internet en interactieve bijeenkomsten. De nieuwsmedia blijven incident gedreven en een voorkeur houden voor sensationele berichtgevingen. In deze context kunnen niet alle voor de overheid relevante aspecten aan bod komen en niet in alle behoeften van burgers worden voorzien.

⁶⁸ Miller, Andrea, Goidel, Robert, News organizations and information during a natural disaster: Lessons from hurricane Katrina, *Journal of contingencies and crisis management*, vol. 17, nr. 4, 2009, pp. 266-273.

5.5 Eigen verantwoordelijkheid

5.5.1 Zelfredzaamheid

Burgers vinden het geen probleem om zich op rampen en crises voor te bereiden, maar dan moet het in hun ogen wel zin hebben.

Burgers schatten terecht in dat dat voor de meeste kleine-kans-groot-effect-risico's niet het geval is. Een algemene overheids campagne gericht op het stimuleren van burgers om zich voor te bereiden op 'het' risicoprofiel heeft daarom niet veel zin.



Denk vooruit

De landelijke risicocommunicatie campagne *Denk Vooruit* bleek aardig te scoren op bereik en waardering. Waar de campagne echter niet in is geslaagd is de gewenste gedragsverandering

g te realiseren. Mensen hebben zich niet daadwerkelijk voorbereid op de risico's die centraal stonden in de campagne.⁶⁹

Wel kan specifieke risicocommunicatie, die inspeelt op temporele en ruimtelijke kansen succesvol zijn. De risicoperceptie van burgers is niet stabiel en kent grote verschillen. Dat dé bevolking zich niet voorbereid op een risico, wil niet zeggen dat niemand zich voorbereidt of zou willen voorbereiden. Het is de kunst om de groepen die wel motivatie hebben te vinden en te bedienen met goede informatie en adviezen.

Ruimtelijke en temporele kansen

Een goed voorbeeld van hoe van het temporele verschil in risicoperceptie gebruik gemaakt kan worden is de manier waarop in de maand mei van 2011 over natuurbrand werd gecommuniceerd. Toen het risico toenam door de droogte werd er actiever, met name via de media, gecommuniceerd over preventieve maatregelen. Dit is hoe de meeste burgers het willen. Een soortgelijke aanpak lijkt geschikt voor overstromingen. Een andere manier om van het temporele verschil in risicoperceptie gebruik te maken is door aan te sluiten bij media-aandacht. Tijdens de nucleaire crisis in Japan werden overal ter wereld meer geigertellers verkocht. Als je als overheid wilt communiceren over chemische ongelukken dan was de nafase van de chemische brand in Moerdijk een geschikt moment geweest.

⁶⁹ <http://www.nationaalcrisiscentrum.nl/document/resultaten-denk-vooruit-campagne-leiden-tot-nieuwe-strategie-groot-bereik-goede-waardering->

Het ruimtelijke verschil heeft te maken met de fysieke nabijheid van een risicobron. Mensen die dichtbij een rivier wonen, bijvoorbeeld, hebben een verhoogde risicoperceptie van overstromingsgevaar. Zij zijn makkelijker te overtuigen om een bijdrage te leveren aan de preventieve of preparatieve beheersing van overstromingen dan mensen die daar verder vandaan wonen. Voor vrijwel alle risico's uit het risicoprofiel geldt dat tijdelijke (festival, evenement, boswandeling) of permanente (transportroute, chemisch industrieterrein, elektriciteitsmasten) fysieke nabijheid, de succeskans verhoogt.

Kleine ongelukken

Burgers percipiëren zoals gezegd het risico op rampen en crises kleiner dan het risico op kleine ongelukken. Daarom zijn burgers meer gemotiveerd om zich op kleine ongelukken voor te bereiden dan op rampen en crises. Denk hierbij nog even aan brand in huis (zie 4.4.1). Dit biedt belangrijke kansen voor overheden die de zelfredzaamheid van haar bevolking wil stimuleren en ondersteunen, ook in relatie tot rampen en crises. Er zit namelijk belangrijke overlap tussen de benodigde kennis en vaardigheden voor het bestrijden grote en kleine ongelukken. Kennis van eerste hulp en brandbestrijding is bijvoorbeeld in heel veel verschillende situaties handig. Het is daarom verstandig om de inspanningen gericht op het versterken van de zelfredzaamheid van de bevolking te richten op generieke vaardigheden, met kleine ongelukken als aanleiding.

Een ethisch dilemma

Realistisch communiceren over risico's, en dan met name over wat er mis kan gaan, zal bij sommige mensen zeker angstgevoelens oproepen. Angst ontstaat immers door dreigend gevaar. Het is daarom onlogisch om te stellen dat communiceren over risico's onwenselijk is omdat dat angstgevoelens oproept. Toch betrekken sommige overheden deze stelling. Tijdens de Q-koorts uitbraak in 2007 in Noord-Brabant besloten de verantwoordelijke overheden bijvoorbeeld om niet actief over het risico te communiceren omdat zij dachten dat dat 'zou leiden tot onrust'⁷⁰. Volgens het landelijke netwerk Externe Veiligheid is het niet ongebruikelijk om in overheidsorganisaties te horen dat 'risicocommunicatie...niet nodig [is]: je moet geen slapende honden wakker maken.'⁷¹

Vanuit het perspectief van zelfredzaamheid zou een omgekeerde overreactie beredeneerd kunnen worden. Een manier om de effectiviteit van risicocommunicatie te verhogen is door gebruik te maken van *fear appeal messages*.⁷² De redenering is simpel: des te beter een communicatieboodschap angstgevoelens aanspreekt, des te hoger de risicoperceptie, des te meer motivatie om zich voor te bereiden (zie hoofdstuk 2). Omdat het versterken van zelfredzaamheid in toenemende mate als doel van risicocommunicatie wordt gezien (zie hoofdstuk 2), kan het verstandig lijken om het *fear appeal* van de risicocommunicatie te verhogen. Zeker als blijkt dat burgers als gevolg van risicocommunicatie niet massaal zullen besluiten om zich op het risicoprofiel van Utrecht voor te bereiden. Dan wordt de vraag relevant in hoeverre een overheid het *fear appeal* kan en mag oprekken voor de realisatie van haar doelen.

⁷⁰ GGD Hart voor Brabant, *Evaluatie Q-koorts uitbraak 2007 in de GGD-regio Hart voor Brabant*, 2008, p.118.

⁷¹ <http://www.relevant.nl/display/KENNIS/Tips+en+tricks+Risicocommunicatie>

⁷² Gutteling, J., Kievik, M., *Yes we can: motivate Dutch citizens to engage in self-protective behavior with regard to flood risks*, 2011

5.5.2. Gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel

Dat overheden het als een doel van risicocommunicatie zien om burgers te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid⁷³, ligt voor de hand. Crisislab is echter van mening dat het daarbij niet gaat om de verantwoordelijkheid zich voor te bereiden. Dat verantwoordelijkheidsgevoel is er wel degelijk (87% voelt zich verantwoordelijk, zie 4.4.1). Zoals gezegd bereiden mensen zich niet massaal voor omdat dat voor hun niet genoeg nut heeft.

Dat mensen zich als volwassen, democratisch burger gedragen is echter wel een verwachting die overheden van burgers mogen hebben. Het gaat dan primair om de verantwoordelijkheid om zich te *informer*en over risico's, beleid en voorbereidingsmogelijkheden. Op dit ogenblik vindt maar 37% van de burgers dat zij de verantwoordelijkheid heeft om zich te informeren. Dit percentage moet omhoog. Anders blijft het op het moment dat een risico in opspraak raakt wel erg makkelijk om de overheid te beschuldigen dat zij er onvoldoende aan heeft gedaan om de bevolking te informeren. Het moet de norm worden dat risicocommunicatie tweerichtingsverkeer is.

Actief burgerschap

Enkele deelnemers aan de focusgroep over straling elektriciteitsmasten benadrukte de politieke verantwoordelijkheid van burgers. Als je je zorgen maakt of specifieke kennis van het risico hebt, dan is het goed om je verantwoordelijkheid als burger te nemen en je te mengen in het publieke debat, bewustzijn in je omgeving te creëren en te dialogiseren met de lokale politiek.

Samenvattend

Het is verstandig om de zelfredzaamheid van burgers op basis van de volgende uitgangspunten te stimuleren:

- Burgers zijn zelf verantwoordelijk om de keuze te maken zich wel of niet voor te bereiden op risico's.
- Burgers zijn verantwoordelijk om zich te informeren over de bestaande risico's, het risicobeleid en de voorbereidingsmogelijkheden.
- De betrokken overheden stellen deze informatie beschikbaar en stimuleren burgers om te investeren in hun zelfredzaamheid.
- Bij deze stimulering richten de betrokken overheden zich op: i) de momenten wanneer en plaatsen waar de risicoperceptie het hoogst is, ii) de kennis en vaardigheden die nuttig zijn voor zowel rampen en crises als dagelijkse kleine ongelukken.

⁷³ VRU, Concept beleidsplan, *Samenwerken aan veiligheid*, hoofdstuk 5.4.

5.6 Middelen

Afzender

Het is heel belangrijk dat de juiste instantie over een risico, het risicobeleid, en eventueel over het handelingsperspectief communiceert. Het is niet verstandig om één overheid over alle risico's te laten communiceren. Omdat het voor burgers mogelijk moet zijn om over een risico zijn stem te laten horen en een onderhandelingspositie te verwerven, moet er altijd vanuit verantwoordelijkheden worden gecommuniceerd. Burgers willen weten wie het risico beheerst en wie waarop aanspreekbaar is. Dit betekent dat ook duidelijk gemaakt moet worden dat bij de beheersing van risico's belangrijke verantwoordelijkheden zijn belegd bij bedrijven.

Naast de norm dat er vanuit verantwoordelijkheden moet worden gecommuniceerd, is het ook belangrijk dat er sprake is van vertrouwen. Als het wantrouwen richting de organisaties die de risico's beheersen te groot is, zoals bij sommige ongetemde risico's het geval is, dan vinden burgers het prettig als ook onafhankelijke partijen en experts communiceren over risico's. Denk hierbij primair aan wetenschappers en journalisten.

Checklist risico specifiek beleid

Het risicocommunicatiebeleid zou gedifferentieerd moeten worden op risico's omdat de verschillen tussen risico's groot zijn. Per risico zou moeten worden bepaald:

- Het doel⁷⁴
 - Het verstrekken van informatie over en het verduidelijken van het risico, het beleid en het handelingsperspectief.
 - Het stimuleren van burgers om zich voor te bereiden.
 - Is de risicoperceptie hoog genoeg?
 - Wanneer is er sprake van een verhoogde risicoperceptie?
 - Waar is er sprake van een verhoogde risicoperceptie?
 - Wie heeft een verhoogde risicoperceptie?
 - Is er een effectieve handelingsstrategie?
 - Is die strategie (makkelijk) uitvoerbaar?
 - Het betrekken van burgers bij de besluitvorming rond risico's.
- De afzenders
 - Wie is verantwoordelijk?
 - Wie zien burgers als deskundig?
 - Wie zien burgers als eerlijk?
- De dynamiek
 - Verandert het risico?
 - Zijn er belangrijke beleidsveranderingen of innovatieve projecten?
 - Zijn er overschrijdingen van veiligheidsnormen?
 - Is er wetenschappelijke consensus over het risico en het de effectiviteit van het beleid?

⁷⁴ De drie doelen die hier aan bod komen zijn slechts mogelijkheden die in dit onderzoeksrapport op verschillende plekken aan bod zijn gekomen. Deze doelen zijn dus niet afkomstig van de veiligheidsregio of een andere betrokken overheid.

- Zijn er actiegroepen of andere indicaties dat er normatieve meningsverschillen zijn?
 - Is het risico(beleid) veel in het nieuws?
- De risicoperceptie
 - Is de perceptie hoog of laag?
 - Over- of onderschat men het risico?

Door antwoord te geven op deze vragen, kan worden bepaald hoe over een bepaald risico het beste gecommuniceerd kan worden.

BIJLAGE 1 DE REPRESENTATIVITEIT

Tabel 1: Leeftijd en geslacht respondenten

		Geslacht		Totaal
		Vrouw	Man	
Leeftijd	15-34	39	41	80
	35-64	67	64	131
	65+	20	19	39
Totaal		126	124	250

De verdeling van de steekproef komt qua geslacht en leeftijd overeen met de populatie van de regio Utrecht. De steekproef is op deze kenmerken representatief.

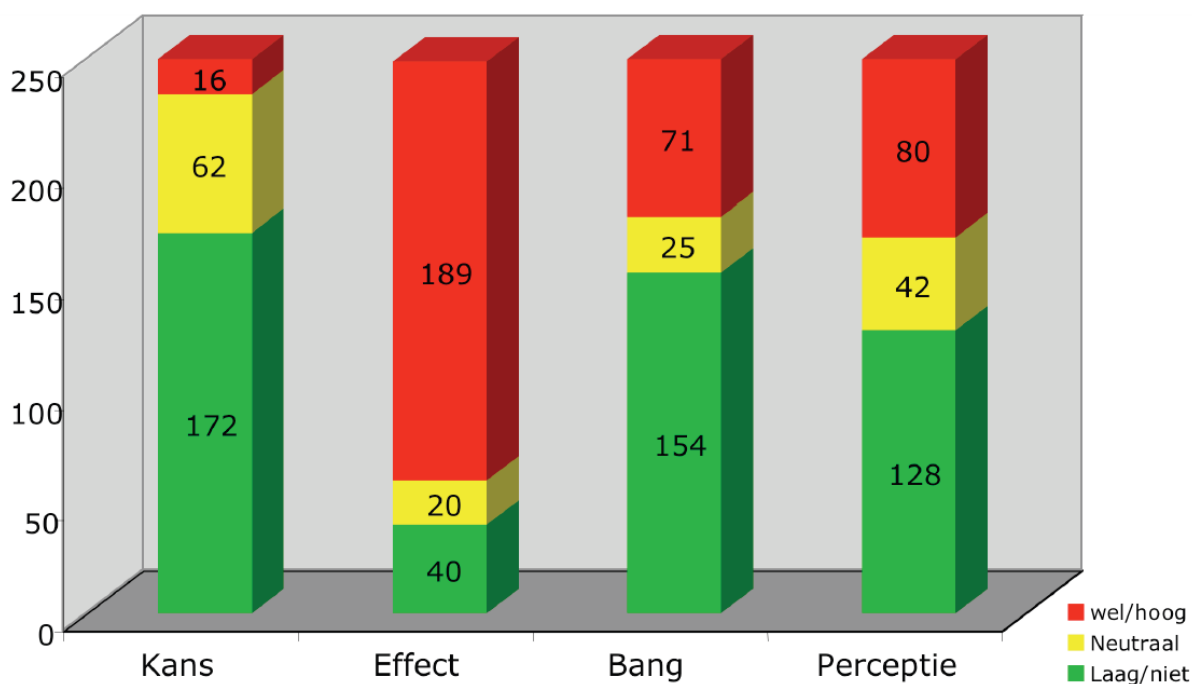
Tabel 2: Respondenten naar woongemeente

Woongemeente	Aantal	Percentage
Utrecht	74	29,6%
Zeist	71	28,4%
Wijk bij Duurstede	36	14,4%
Houten	13	5,2%
Woudenberg	12	4,8%
Utrechtse Heuvelrug	9	3,6%
Bunnik	8	3,2%
Stichtse Vecht	7	2,8%
De Bilt	6	2,4%
Soest	4	1,6%
IJsselstein	2	0,8%
Nieuwegein	1	0,4%
Woerden	1	0,4%
Baarn	1	0,4%
Veenendaal	1	0,4%
Rhenen	1	0,4%
Leusden	1	0,4%
Renswoude	1	0,4%
Amersfoort	1	0,4%
Totaal	250	100%

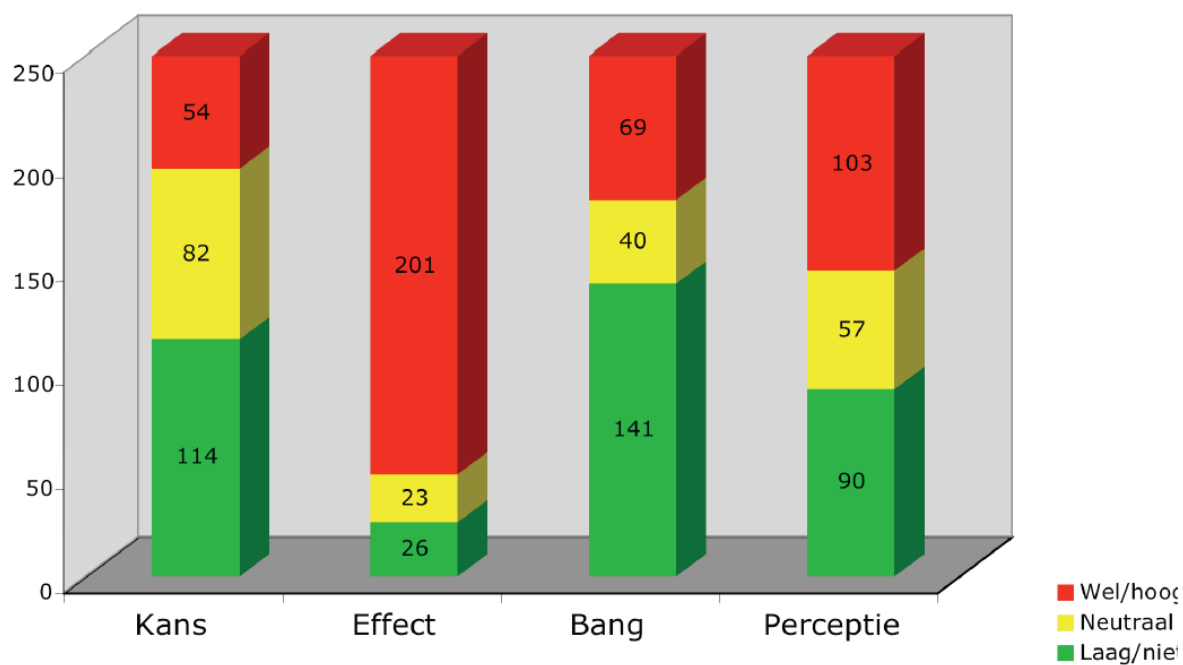
De straatinterviews zijn gehouden in Utrecht, Zeist, Wijk bij Duurstede en Woudenberg. De straatinterviews zijn niet gelijk verdeeld naar inwoneraantal van alle gemeenten binnen de regio Utrecht. Het was de bedoeling om een representatieve verdeling te krijgen over stedelijke en meer landelijke woonomgevingen. Dat is redelijk gelukt: er zijn meer mensen geïnterviewd uit grote gemeenten en minder mensen uit kleine gemeenten.

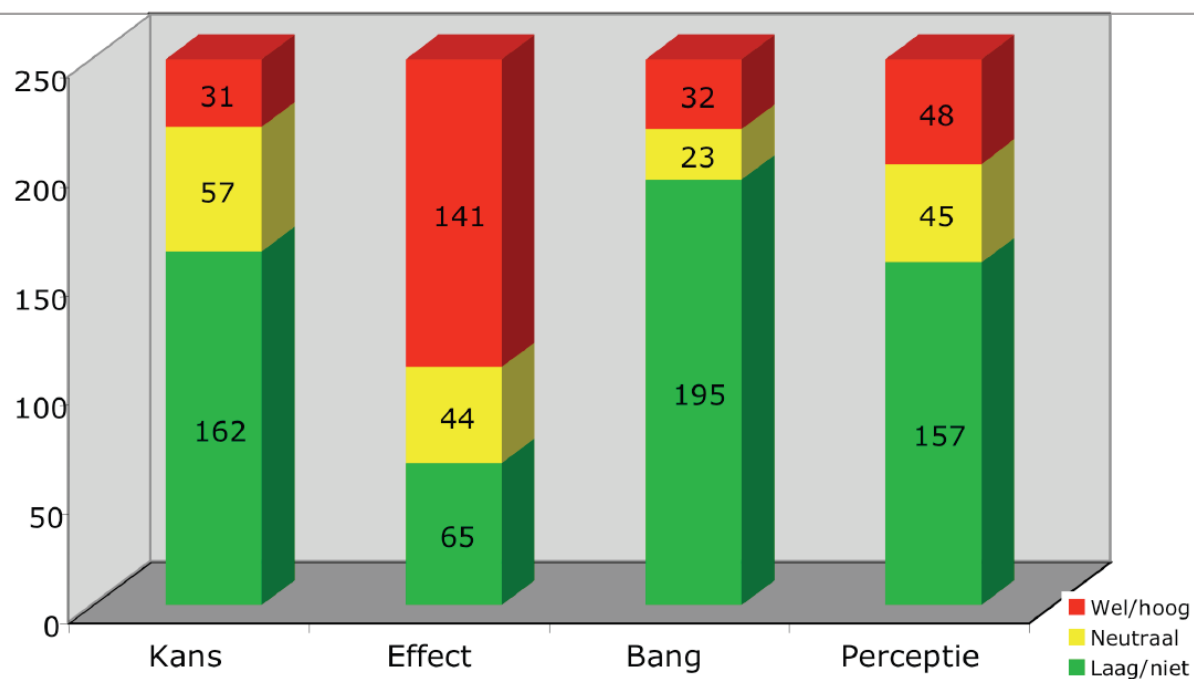
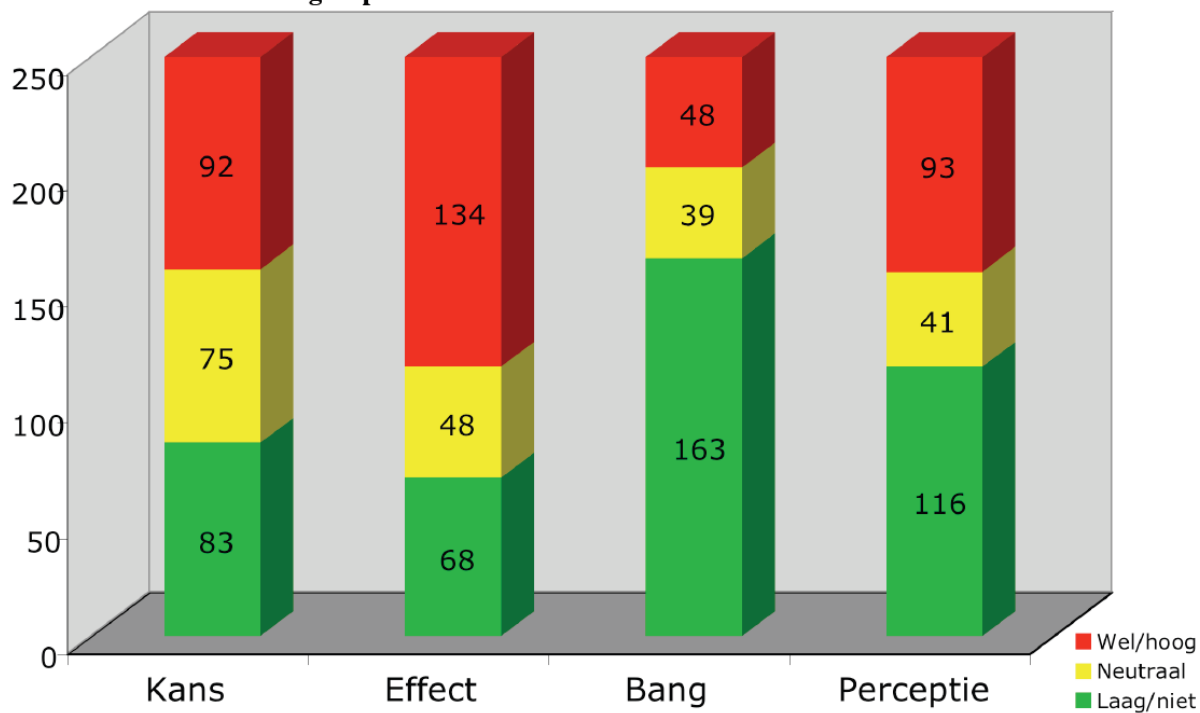
BIJLAGE 2 VERDELING RISICOPERCEPTIE PER RISICO

1. Brand in tunnel

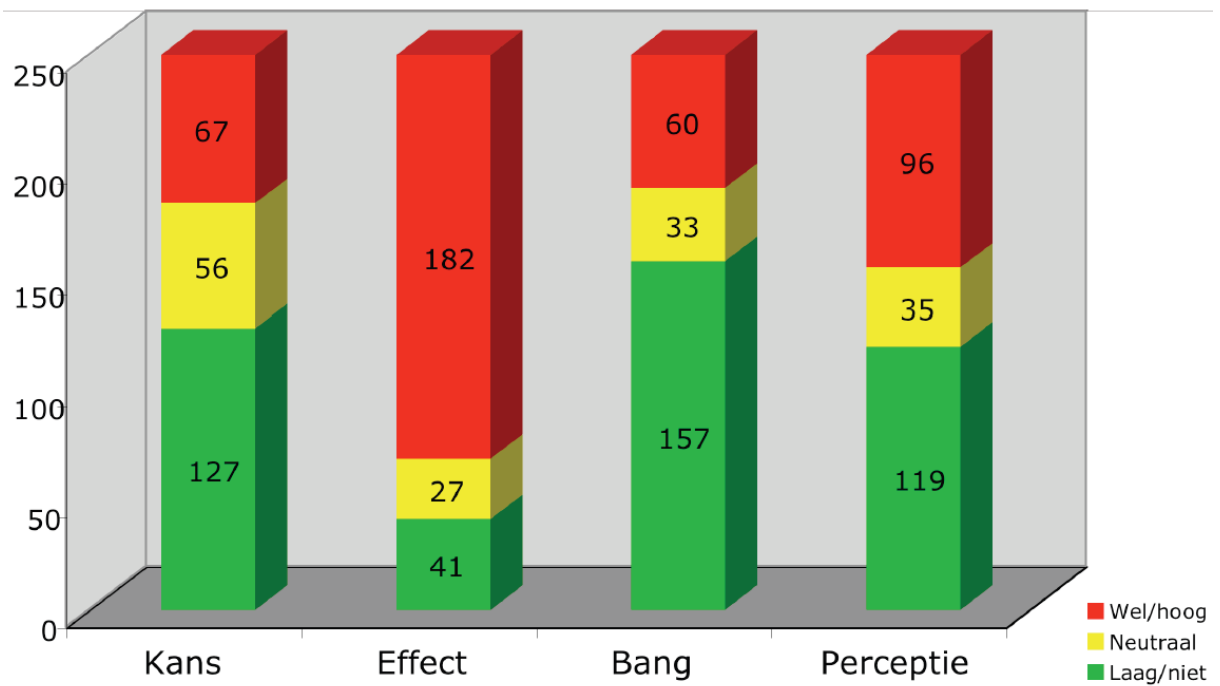


2. Transport ongeval met gevaarlijke stoffen

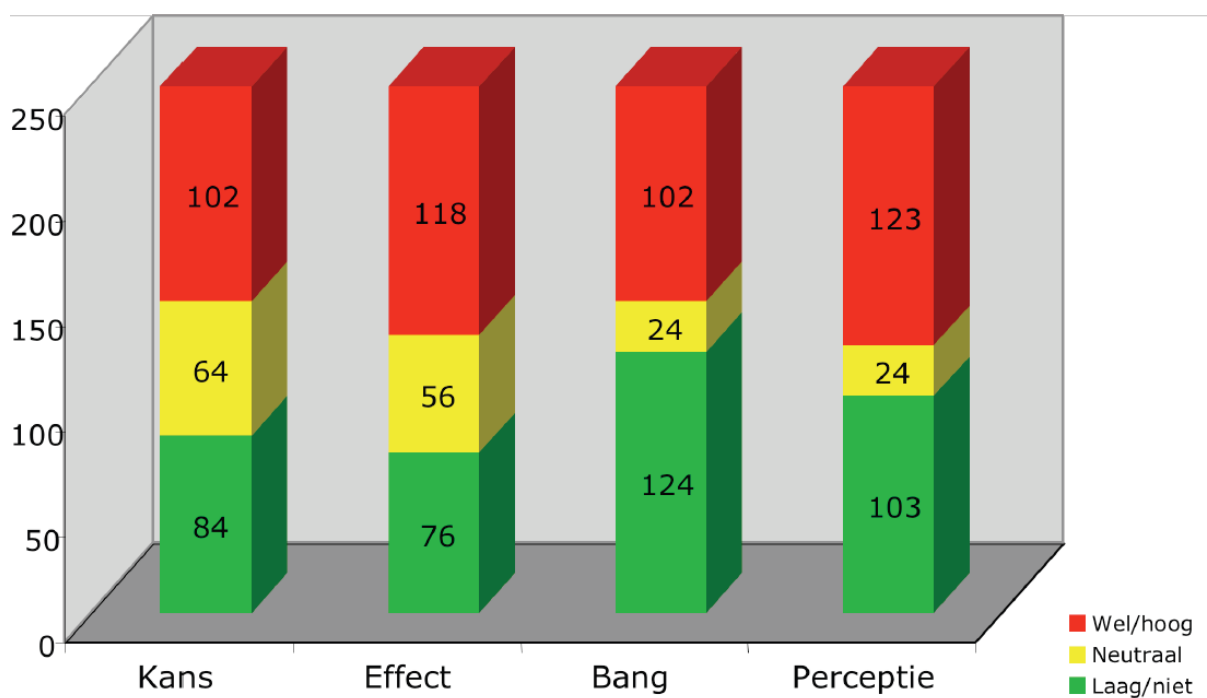


3. Overstroming**4. Ziektegolf/pandemie**

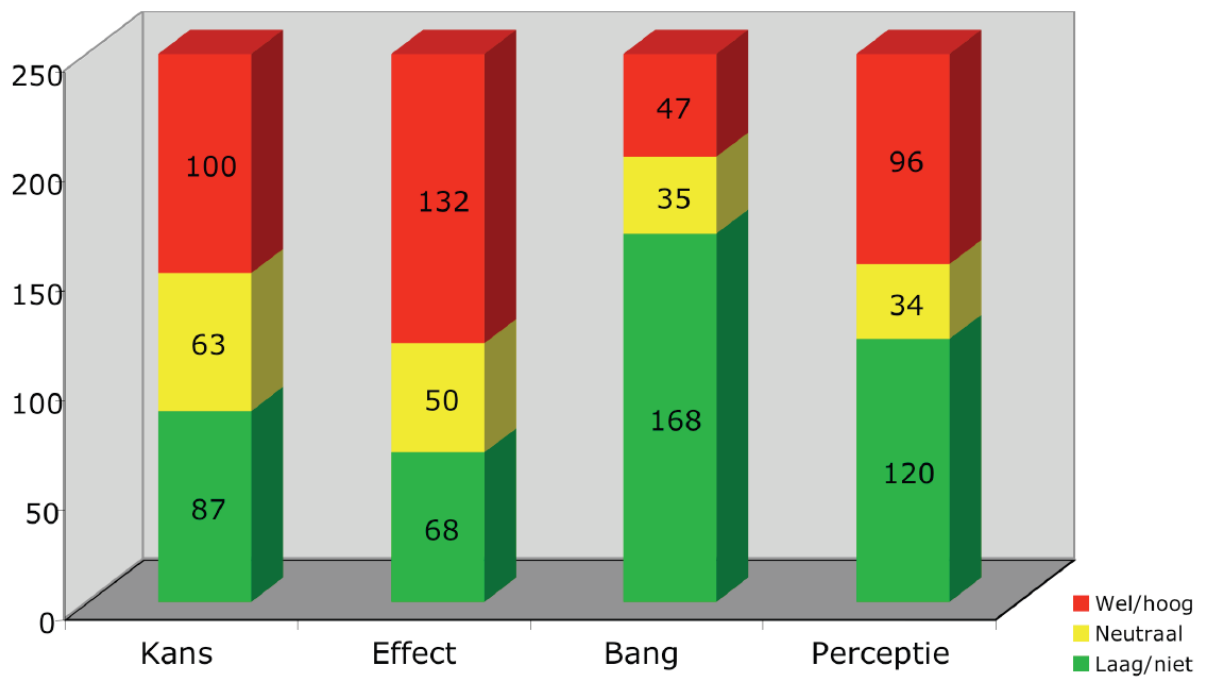
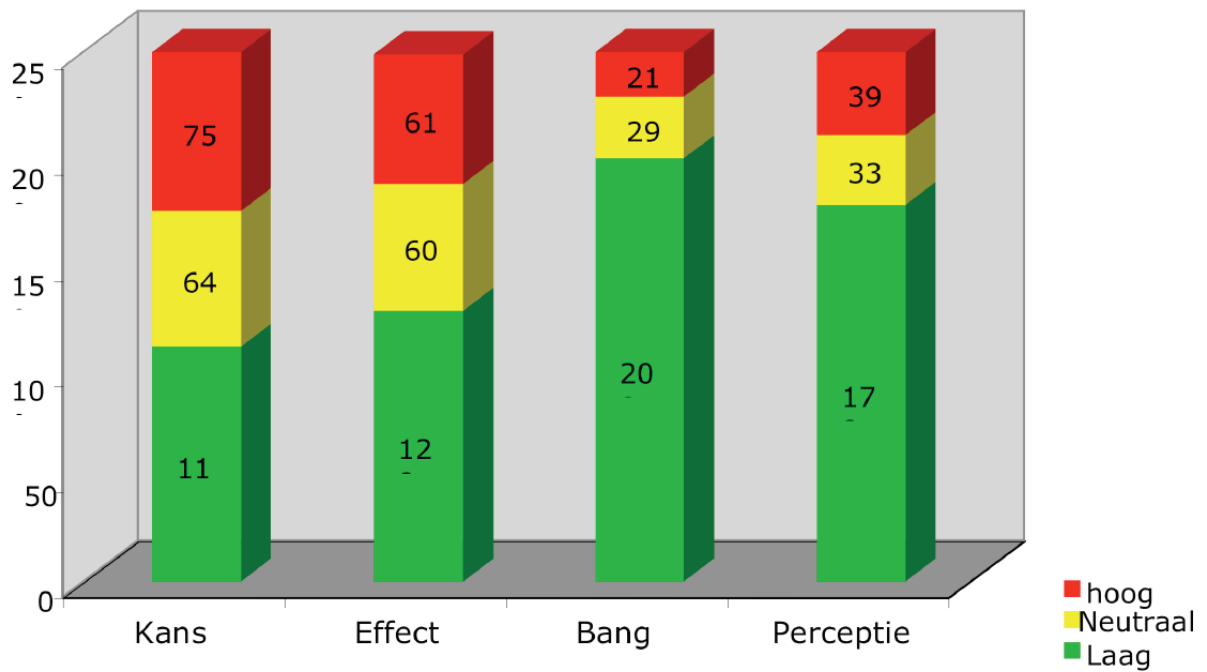
5. Terrorisme



6. Paniek in menigte



7. Uitval nutsvoorzieningen



8. Natuurbrand (boven)

9. Brand in woning