Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Bouwdienst Rijkswaterstaat

4818 2004-0133

Leidraad Risicocommunicatie

Hoe communiceer je over onzekerheden?

Mei 2004

Leidraad Risicocommunicatie

Hoe communiceer je over onzekerheden?

Mei 2004

Colofon

Opdrachtgever:	Bouwdienst Rijkswaterstaat, thema Veiligheid Ron Beem, tel. 030-285 7762
Informatie:	Claudia van der Pol (projectleider) en Martijn Flinterman
Telefoon:	030-285 7921, resp. 030-285 7889
Fax:	030-285 8195
E-mail:	c.vdpol@bwd.rws.minvenw.nl m.h.flinterman@bwd.rws.minvenw.nl
Uitgevoerd door:	Bouwdienst Rijkswaterstaat Taakveld Belevingswaardenonderzoek & Communicatie i.s.m. Hylkema Communicatie
Datum:	Mei 2004

Voorwoord

De Bestuursraad van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) heeft in 2002 een gemeenschappelijke visie op veiligheid vastgesteld, die een kader vormt voor alle activiteiten van VenW. Veiligheid is een belangrijk thema voor alle terreinen van Verkeer en Waterstaat, zowel in beleid als in uitvoering en toezicht. Elk beleidsterrein van VenW had tot dan toe een eigen kijk op veiligheid met zijn eigen aanpak. Door de introductie van een gemeenschappelijke koers wordt de consistentie verbeterd en kunnen de beleidsterreinen ook meer van elkaar leren.
Als een rode draad door de gemeenschappelijke visie loopt het element communicatie, zowel binnen het departement als van departement naar andere departementen en overheden, van ministerie van en naar burger en instellingen. Het kan dan gaan om communicatie over risico's die mensen lopen, over verantwoordelijkheden ten aanzien van die risico's en over mogelijkheden om veiligheid te verbeteren.

Op vele plekken binnen en buiten VenW worden initiatieven ontplooid om die risicocommunicatie te versterken. Dat daarbij verschillen van inzicht en van aanpak ontstaan is logisch, maar belangrijk is dat in discussie vastgesteld wordt wat onder welke omstandigheden werkt, liefst nog op een doelmatige wijze ook. Maar dan moet wel geboekstaafd zijn wat er aan kennis en ervaringen is, een soort state of the art waar mensen nu al hun voordeel mee kunnen doen en waarmee de discussie weer een stap verder gebracht kan worden.

Ik ben daarom verheugd over dit initiatief van de Bouwdienst om een *Leidraad Risicocommunicatie* op te stellen waarin theorie en praktische kennis bijeengebracht zijn om een handvat te bieden voor de aanpak en uitvoering van risicocommunicatie.

De leidraad haakt in op de veiligheidsvisie van VenW en richt zich op de vraag hoe je het gesprek over veiligheidskwesties met de 'buitenwacht' aangaat. De leidraad bevat daarbij een concreet stappenplan om te komen tot een goed doordacht risicocommunicatieplan, waarbij de omgeving goed bij het besluitvormingsproces betrokken wordt. De leidraad is primair bedoeld als handreiking en inspiratie voor projectleiders en communicatieadviseurs van Verkeer en Waterstaat. Maar ook bijvoorbeeld beleidsmedewerkers en toezichthouders kunnen er hun voordeel mee doen.
Tegelijk is de leidraad een concrete bouwsteen voor de discussie over een efficiënte risicocommunicatie. Een discussie die zich per definitie niet alleen binnen VenW kan afspelen, maar ook en vooral met andere departementen, die immers diezelfde buitenwereld aanspreken over weer andere risico's.

Ik hoop dat dit rapport u inspireert om handen en voeten te geven aan risicocommunicatie en u uitnodigt de inzichten eens te bespreken met uw collega's binnen en buiten uw eigen directie en departement.
Ik wens u veel leesplezier,

Jacques Remmen
Programmadirecteur Corporate Veiligheid & Security

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

Samenvatting 9

Deel A - Achtergrondinformatie 15

1 Inleiding & achtergronden 17
1.1 Aanleiding 17
1.2 Veiligheidsvisie 17
1.3 Wat is risicocommunicatie? 19
1.4 Afbakening 20
1.5 Voor wie is dit rapport? 21
1.6 Totstandkoming rapport 21

2 Risicocommunicatie nader bekeken 25
2.1 De maatschappelijke betekenis van risico's 25
2.2 De verantwoordelijkheid en het nut van risicocommunicatie door de overheid 30

Deel B – De leidraad Risicocommunicatie 33

Het maken van een risicocommunicatieplan 35

Stap 1: Omschrijving en typering project 37
1.1 Inleiding 37
1.2 Typeren van een project 37
1.3 Typeren van een risicoproject 38
1.4 Inventarisatie van risico's 41

Stap 2: Omgeving en doelgroepen in kaart 43
2.1 Inleiding 43
2.2 Waaruit bestaat de doelgroep? 43
2.3 Hoe zet je een omgevingsanalyse op? 44
2.4 Onderzoek naar risicoperceptie 46

Stap 3: De doelstelling van risicocommunicatie 49
3.1 Inleiding 49
3.2 De doelstelling van risicocommunicatie 49
3.3 Welke variabelen bepalen of het communicatiedoel wordt bereikt? 50

Stap 4: De boodschap, strategie en evaluatie 51
4.1 Inleiding 51
4.2 De risicoboodschap 51
4.3 De strategie 55
4.4 De evaluatie 57
4.5 Algemene aandachtspunten bij het formuleren van een risicocommunicatiestrategie 58

Stap 5: Kiezen van communicatiemiddelen 61
5.1 Inleiding 61
5.2 Selectiecriteria communicatiemiddelen 61
5.3 Soorten communicatiemiddelen 62
5.4 Selectie van middelen op basis van de mate van publieke participatie 63
5.5 Pretesten 64
5.6 Tot slot 64

6. Checklisten 65
6.1 Checklist vermoeden van risico-onderschatting 65
6.2 Checklist 'omgaan met onzekerheden' 66

7 Literatuurlijst 67

Deel C – Bijlagen 71

1 Lijst deelnemers workshop 73

2 Lijst geïnterviewden 75

3 Leden begeleidingscommissie 77

Samenvatting

Inleiding

De laatste decennia is de aandacht voor risicocommunicatie aanzienlijk toegenomen, zowel bij de overheid als bij het publiek. Dit komt mede door de rampen en bijna-rampen die de afgelopen jaren in Nederland hebben plaatsgevonden. Risicocommunicatie wordt in dit rapport als volgt gedefinieerd:

Risicocommunicatie is het communiceren over risico's, ofwel de kans op het plaatsvinden van een ramp of risico-incident en de mogelijke gevolgen daarvan.

Aangezien risico's een bedreiging vormen voor gezondheid, veiligheid of welbevinden heeft risicocommunicatie per definitie te maken met *emotie*. Het gaat om het communiceren over letsel, schade en onzekerheden daaromtrent. Vooral dat laatste is een belangrijk verschil met 'gewone' communicatie. Bij risicocommunicatie gaat het er niet zozeer om wat gevaarlijk is, maar veel meer wat mensen gevaarlijk vinden. Perceptie staat daarom centraal.

De Bestuursraad van het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelde in 2002 een gemeenschappelijke visie vast 'Verder met veiligheid'.
Met deze leidraad wil de Bouwdienst, vanuit het thema Veiligheid, een bijdrage leveren aan de bevordering van de veiligheidscultuur binnen het ministerie door het nut van risicocommunicatie nadrukkelijk onder de aandacht te brengen. De leidraad bevat handvatten voor de aanpak en uitvoering van risicocommunicatie. De belangrijkste ingrediënten van de leidraad zijn een uitgebreide literatuurstudie en een aantal interviews binnen en buiten VenW.

"Communiceren over risico's is iets heel specifieks. Veel mensen hebben terecht in hun hoofd dat de overheid een rol heeft in het beheersen van risico's. Als burger wil je in een veilige samenleving leven. Als dat niet vanzelf gaat wordt de overheid daarop aangesproken. Ik denk dat het heel belangrijk is om te redeneren van buiten naar binnen, je te verplaatsen in de buitenwereld en de daar heersende percepties serieus te nemen. Het is belangrijk dat je van tevoren een verhaal klaar hebt, dat je weet wat je van bepaalde risico's vindt. Het is heel hachelijk om als zich een bepaalde ramp of incident voordoet, je dan te bedenken wat je er eigenlijk van vindt."
(een respondent tijdens een interview)

Het nut van risicocommunicatie door de overheid

Uit gesprekken met diverse respondenten binnen VenW blijkt dat aan risicocommunicatie de nodige kansen en bedreigingen worden toegeschreven. Reacties als *"Geen slapende honden wakker maken"* en *"Communiceren over risico's is vragen om schadeclaims of het terroristen gemakkelijk maken"* worden afgewisseld met reacties als *"De overheid heeft vanuit de wens en de noodzaak transparant te handelen de plicht om te communiceren over risico's in de leefomgeving van haar burgers"*, en *"Het is nodig om de veiligheid te waarborgen en draagvlak en begrip voor maatregelen te bevorderen"*.

Vanuit de theorie van risicocommunicatie wordt daar aan toegevoegd dat door goede informatie het vertrouwen in de overheid en de zelfredzaamheid van burgers worden vergroot. In geval van een daadwerkelijke crisis kan dit de escalatie van het ongeval voorkomen of beperken (aantal slachtoffers en schade). Dit in tegenstelling tot situaties waarin het vertrouwen en het gevoel van zelfredzaamheid minder zijn of ontbreken. In onzekere situaties als het omgaan met risico's vallen burgers namelijk terug op de mensen of instanties waar ze vertrouwen in hebben. Bovendien wordt door goede risicocommunicatie naast de inhoudelijke boodschap ook een signaal afgegeven dat men de burgers serieus neemt, hen in voorkomende gevallen wil betrekken bij het beleid over risico's en over de veiligheidsbeleving wil communiceren.

"Breng een veiligheidscultuur tot stand waarin de afweging over het wel of niet communiceren over risico's automatisch wordt meegenomen in het beleids- of projectproces. Daarbij dient de beleving van relevante doelgroepen centraal te staan."
(een respondent tijdens een interview)

De start van een project

Communicatie is altijd maatwerk. Bij de start van een project maakt de projectleider een verstandige afweging of en hoe er over risico's wordt gecommuniceerd.

Wezenlijk bezig zijn met risicocommunicatie bij VenW betekent veel aandacht voor het onderwerp in de startfase van een project. Dit gebeurt in twee stappen:

1. Besteed aandacht aan het thema 'risico's' in het project, zowel bij beleid, planstudies als bij uitvoering. Breng in kaart of er risico's spelen, welke dat zijn en of er al dan niet over gecommuniceerd moet worden. Over de wijze waarop geeft deze leidraad handvatten;
2. Besteed expliciet aandacht aan een mogelijke kloof tussen de realiteit van risico's en de perceptie ervan. Onderzoek de perceptie; de resultaten van zo'n onderzoek bieden aanknopingspunten voor de boodschap en de strategie. Hoe groter het verschil tussen werkelijkheid en perceptie, hoe groter de noodzaak voor goed doordachte communicatie met belanghebbenden.

Doelgroepen

Vóórdat er gecommuniceerd wordt over risico's, moet duidelijk zijn hoe de doelgroep eruit ziet. 'De burger' bestaat niet. Iedereen heeft zijn eigen leefwereld, belangen, informatiebehoeften, zorgen en prioriteiten. In dit rapport wordt de volgende indeling van doelgroepen gehanteerd:

- belanghebbenden (een relatief kleine groep zeer geïnteresseerde, betrokken en kritische *stakeholders*);
- geïnteresseerden (mensen met een concrete vraag over risico's en een actief zoekgedrag naar informatie);
- neutralen (de grote meerderheid van de bevolking, die soms geïnformeerd wil en moet worden over risico's).

Onderzoek naar doelgroepen en risicoperceptie

In veel gevallen is niet direct duidelijk wie tot de belanghebbenden en geïnteresseerden behoren. Het uitvoeren van doelgroepenonderzoek is dan essentieel voordat wordt overgegaan tot de daadwerkelijke communicatie. Ook de vraag naar de risicoperceptie van doelgroepen moet hierbij aan de orde komen.

Mensen beleven risico's allemaal anders. Risicoperceptie en de acceptatie van risico's worden vaak bepaald door vele factoren die niet gerelateerd zijn aan het werkelijke risico. Het publiek raakt verontrust door feiten over risico's als (Woudenberg, 1994):

- ze te horen krijgen dat ze zich geen zorgen hoeven te maken, terwijl ze dat wel doen;
- ze zelf geen invloed uit kunnen oefenen op de afloop van een eventueel incident;
- het risico waar ze aan blootgesteld worden voor hen onbeheersbaar is;
- er weinig persoonlijke voordelen te behalen zijn bij het meewerken aan een oplossing (als hun eigen werkgelegenheid er bijvoorbeeld niet mee gemoeid is);
- er veel negatieve aandacht in de media is;
- er weinig vertrouwen in de zendende instantie is;
- het aan (gepercipieerde) openheid ontbreekt.

Er bestaat verschil in perceptie tussen burgers en deskundigen. Een activiteit waarvan objectief (technisch, wetenschappelijk) wordt aangetoond dat er een grote kans bestaat dat dit een bepaald negatief gevolg oplevert, wordt niet automatisch ook als onveilig beleefd door burgers. De zorgen van publieksgroepen die risico's beoordelen behoren centraal te staan in de risicoboodschap.

> *"Het verschil tussen beleving en realiteit moet in elk project in de startfase onderzocht worden. Je moet over risico's communiceren als uit een belevingswaardenonderzoek blijkt dat er een kloof is tussen perceptie en realiteit en de beleving veel negatiever is dan de werkelijkheid."*
> (een respondent tijdens een interview)

Doelstellingen van risicocommunicatie

Net als bij 'gewone' communicatie worden communicatiedoelstellingen afgeleid van de projectdoelstellingen. Het gaat om bij voorkeur SMART[1] geformuleerde doelen.

[1] SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Deze doelstellingen zijn veelal gericht op:

- vergroten van kennis en bewustzijn (het informeren over risico's en wat dat voor het publiek betekent);
- bevorderen van een bepaalde houding (het realiseren van een reële houding en verwachting, begrip en draagvlak verkrijgen voor dilemma's en keuzes);
- aanzetten tot bepaald gedrag (het veranderen of versterken van risico gerelateerd gedrag, het oproepen tot actief meedenken of werken en/of het bereiken van consensus of compromissen over risicokwesties);
- het krijgen van feedback en inhoudelijke input.

Zorgvuldige communicatie laat projecten soepeler verlopen. Bovendien kunnen, door te communiceren met de omgeving, kwalitatief betere oplossingen worden gevonden die gedragen worden.

Of een communicatiedoelstelling ook daadwerkelijk wordt bereikt, hangt af van een groot aantal variabelen. Enkele voorbeelden: Wordt de zender als betrouwbaar ervaren? Is de boodschap helder en eenduidig? Ook de media spelen een belangrijke rol. De media kunnen worden ingeschakeld om de aandacht ergens op te vestigen, maar berichtgeving kan ook lastig te beïnvloeden of recht te zetten zijn als er eenmaal tegenstrijdige berichten de ronde doen.

Het formuleren van de risicoboodschap

Een risicoboodschap verschilt op bepaalde fronten van een gewone communicatieboodschap. Dit heeft te maken met de inhoud van de boodschap. In elke boodschap kunnen rationele, emotionele en praktische argumenten voorkomen. De inhoud van de argumenten verschilt van reguliere communicatie:

- rationele argumenten: bijvoorbeeld numerieke informatie over de kans op een negatief gevolg;
- emotionele argumenten: het –matig– gebruiken van angstgevoelens in de boodschap leidt tot het beter onthouden van het bericht;
- praktische argumenten: het geven van concrete handelingsperspectieven, bijvoorbeeld draag een gordel in de auto.

Van belang is om in de risicoboodschap duidelijk te zijn over de potentiële catastrofaliteit (ernst van het gevolg, kans, directe en uitgestelde effecten) en daarin aan te sluiten bij de belevingswereld (risicoperceptie) en zorgen van de doelgroep.

Om risicoboodschappen helder te maken, worden vaak risicovergelijkingen gebruikt. Deze risicovergelijkingen kunnen risico's in perspectief helpen plaatsen. Er is echter een aantal nadelen verbonden aan het vergelijken van risico's. Zo moeten voordelen van riskante activiteiten niet gebruikt worden om risico's te rechtvaardigen. Verder kunnen irrelevante of misleidende vergelijkingen het vertrouwen in de risicoveroorzaker of -regulator schaden.

"Wat is een risico en hoe verhoudt zich dat tot andere risico's? Deze boodschap, waaronder het gebruik van risicovergelijkingen, is moeilijk over het voetlicht te brengen. In de communicatie moet je vertellen welke maatregelen genomen zijn en waarom er soms ook geen maatregelen getroffen worden." (een respondent tijdens een interview)

Voor het effectief overbrengen van een boodschap is het noodzakelijk de doelgroep en haar maatschappelijke context goed in beeld te brengen. Het vooraf testen van de boodschap bij de doelgroep kan een goede zet zijn om de boodschap zo gericht mogelijk en zonder het oproepen van onnodige angst of onzekerheid over te brengen. Verder is het van belang om een eerlijke en gebalanceerde boodschap te formuleren, waarin de sterkten en zwakten van beide kanten van een risicokwestie beschreven worden. Bij risicokwesties waar nog veel onzekerheden een rol spelen, dient te worden afgewogen waarover wel en niet gecommuniceerd kan worden. Het benoemen van onzekerheden en aangeven of en wanneer er meer duidelijkheid kan komen, kan een goede strategie zijn.

"Er is nog steeds een gewoonte om over risico's te communiceren aan de hand van technische informatie. Het gaat dan over normen, marges en grafieken. De gemiddelde bevolking kan deze informatie slecht interpreteren. Het is effectiever een simpel verhaal te maken van de technische gegevens."
(een respondent tijdens een interview)

Strategische uitgangspunten

Als de ervaringen van het publiek met de overheid in orde zijn, is het noodzakelijk voor het vertrouwen en de geloofwaardigheid om:

- consistent te zijn in de berichtgeving (geen tegenstrijdige boodschappen);
- steeds open en respectvol te communiceren;
- tijdig te communiceren;
- begrijpelijk en helder te communiceren;
- aan te sluiten bij de (door onderzoek aangetoonde) risicoperceptie van de doelgroepen;
- eenzijdige communicatie te vermijden;
- aandacht te besteden aan het besluitvormingsproces.

Idealiter is het besluitvormingsproces en daarmee ook de communicatie vraaggestuurd in plaats van aanbodgericht. Dat sluit aan bij het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers.

In opdracht van de Bestuursraad van VenW heeft een interne werkgroep zich gebogen over de wenselijkheid van een gemeenschappelijke communicatiestrategie voor veiligheid en het managen van subjectieve onveiligheid door VenW. In het kader van openheid stelt de werkgroep voor dat VenW:

- Niet zendergericht aan voorlichting doet, maar ontvangergericht communiceert;
- Niet voorlicht over projecten, maar communiceert over maatschappelijke vraagstukken;
- Niet passief voorlicht na incidenten, maar actief communiceert over dilemma's;
- Niet 1001 boodschappen brengt, maar een aantal eenduidige boodschappen en één visie.

(Werkgroep Kernkwestie 5/7, 2002)

Tijdens de uitvoering van het (beleids)project of de maatregel is het aan te bevelen om stelselmatig de risicocommunicatie te evalueren en te monitoren, zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Dit kan nodig zijn wanneer het effect van de communicatie tegenvalt, ongewenste neveneffecten optreden of externe ontwikkelingen van invloed zijn op de doelgroep.

Keuze van de communicatiemiddelen

De keuze van de communicatiemiddelen waarmee en waarlangs gecommuniceerd kan worden over risico's verschilt in principe weinig van gewone communicatie. Wel dient specifiek rekening gehouden te worden met de te verwachten emoties die de risicoboodschap kan oproepen. Middelen die tweerichtingsverkeer mogelijk maken en daarmee daadwerkelijke communicatie tot stand brengen kunnen daardoor extra belangrijk zijn. Communicatie is meer dan informeren en zeker bij deze materie is het van belang dat betrokkenen hun verhaal kwijt kunnen.

Deel A - Achtergrondinformatie

1 Inleiding & achtergronden

1.1 Aanleiding

Dierendag 1992. De meeste mensen weten nog wat ze die dag hebben gedaan of waar ze waren op het moment dat het nieuws bekend werd. Het was de dag van de Bijlmerramp. Een ramp die, naast het enorme persoonlijke leed en de materiële schade, een grote invloed heeft gehad op het denken over en omgaan met risico's. De rampen en bijna-rampen die de jaren daarna plaatsvonden zoals de bijna overstromingen van de Waal in 1993 en 1995, de vuurwerkramp in Enschede en de brand in Volendam versterkten het bewustzijn dat er iets moest veranderen en wakkerde de bestuurlijke belangstelling voor rampenbestrijding en ongevallenonderzoek aan.

Heeft de overheid wel zicht op onveilige situaties die zich voor kunnen doen en wat doet de overheid als er zich een ramp voltrekt en de burgers hebben nooit geweten dat er een kans was dat dit zou gebeuren? En wat heeft de overheid gedaan om deze risico's te verkleinen? In sommige gevallen was de overheid op de hoogte van de risico's, maar werd hier niet open over gecommuniceerd of werden risico's bewust verzwegen. Ook gaat er veel mis in de communicatie doordat burgers en deskundigen een - soms volslagen - andere beleving van risico's hebben. Communiceren vanuit een technische invalshoek sluit niet goed aan bij de perceptie van burgers en is daarom in veel gevallen geen goede strategie gebleken.

Vuurwerkramp Enschede
De gemeente Enschede communiceerde niet met haar burgers over de risicovolle situatie die in de loop der jaren was ontstaan bij het vuurwerkbedrijf. Dit had alles te maken met de kennislacune van de gemeente: door de gebrekkige controle wist men immers niet dat het bedrijf gaandeweg haar werkterrein had verlegd van consumentenvuurwerk naar het zwaardere professionele vuurwerk (Leewis, 2002)

Dit rapport is geschreven in opdracht van de Bouwdienst van Rijkswaterstaat, thema Veiligheid en is het resultaat van een verkennende studie naar de stand van zaken rondom het onderwerp risicocommunicatie. Naast een overzicht van wat recente theorieën zeggen over risicocommunicatie, geven de praktijkvoorbeelden in de gekleurde kaders een impressie van risicocommunicatie in de praktijk van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast worden in de vorm van een stappenplan handreikingen, checklists en aandachtspunten gegeven die bruikbaar zijn voor het werk van Rijkswaterstaat en VenW.

1.2 Veiligheidsvisie

Het rapport past binnen de gemeenschappelijke visie 'Verder met veiligheid' die de bestuursraad van VenW in 2002 heeft vastgesteld. Deze visie geeft invulling aan de wens van VenW een belangrijke rol te spelen bij de verbetering van de veiligheid.

De kern van de visie wordt gevormd door vier ambities, die in de brochure van het programma Veiligheid en Security "Verder met veiligheid' – gemeenschappelijke visie op veiligheid' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2002) als volgt worden geformuleerd:

1. Permanente verbetering van veiligheid:
   Op de beleidsterreinen van VenW is Nederland nog veilig, maar niet veilig genoeg. Zo kent ons land een groot aantal verkeersslachtoffers en bestaat de kans op overstromingen. Er bestaat alle aanleiding om te blijven streven naar de verbetering van de veiligheid;
2. Expliciete en transparante afweging van maatregelen:
   Elke beslissing die VenW neemt, heeft consequenties op het gebied van economie, milieu en veiligheid. Deze belangen staan vaak op gespannen voet met elkaar. Het is daarom des te belangrijker dat we onze beslissingen kunnen verantwoorden. Aan elke keuze die we maken, moet een zichtbare en heldere afweging voorafgaan;
3. Voorbereiding op onvermijdelijke risico's:
   We kunnen processen verbeteren en de veiligheid vergroten, maar risico's en onveilige situaties zullen altijd blijven bestaan. We beschikken nooit over voldoende kennis, personele en financiële middelen om alle vormen van onveiligheid te bezweren en te bestrijden. Veiligheid is ook: voorbereid zijn op incidenten;
4. Realisatie van veiligheidsmanagement en een het bevorderen van een adequate veiligheidscultuur binnen VenW:
   Het streven naar veiligheid moet een logisch onderdeel worden van het dagelijks handelen van het hele ministerie en elke directie zal de veiligheidsvisie in haar bedrijfsactiviteiten integreren.

De aandacht voor veiligheid en de implementatie van de veiligheidsvisie van VenW brengen een explicietere aandacht voor risicocommunicatie met zich mee. Deze leidraad voor de communicatie over risico's haakt in drie opzichten in op de implementatie van bovenstaande veiligheidsvisie:

1. Communiceren over risico's die aan VenW-activiteiten kleven is nodig voor het streven naar permanente verbetering van de veiligheid. Dat betekent dat er behoefte ontstaat aan kennis over risico's zowel bij burgers als medewerkers van VenW. Ook kan hierdoor zonodig een gedragsverandering ten aanzien van risicovolle zaken bewerkstelligd worden. Hieronder valt ook het geven van duidelijke uitleg over risico's die bewust geaccepteerd worden;
2. Publieksgerichte dienstverlening veronderstelt een grotere betrokkenheid van en interactie met het publiek. Door het publiek te betrekken bij de besluitvorming over risico's kan consensus of een compromis gesloten worden over controversiële risicokwesties;
3. Risicocommunicatie kan gezien worden als opmaat naar crisiscommunicatie.

Deze leidraad levert een bijdrage aan de implementatie van de veiligheidscultuur binnen het ministerie van VenW doordat het nut van risicocommunicatie nadrukkelijk onder de aandacht wordt gebracht. Bovendien biedt deze leidraad handvatten voor de aanpak en uitvoering van risicocommunicatie.

Een werkgroep die advies uitbracht over de wenselijkheid van een gemeenschappelijke communicatiestrategie voor veiligheid en het managen van subjectieve onveiligheid door VenW, schrijft in haar eindconclusie: "Er moet een zichtbare, herkenbare veiligheidscultuur in de VenW organisatie komen. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- VenW informeert de maatschappij zo goed mogelijk en op een begrijpelijke wijze – technische, statistische informatie zegt mensen maar weinig, we moeten leren van en luisteren naar de burger als klant;
- VenW doet dit zoveel mogelijk geïntegreerd met andere overheden;
- VenW communiceert/informeert open en eerlijk.

VenW moet permanent helder maken wat ze doet in relatie tot veiligheid en de dilemma's die daarbij spelen. 100% veiligheid bestaat niet!"

(Werkgroep Kennkwestie 5/7, 2002).

1.3 Wat is risicocommunicatie?

Risico's zijn volgens Gutteling (2001) zaken die in de beleving van mensen op de een of andere manier een bedreiging zijn voor gezondheid, veiligheid of welbevinden. In dit rapport wordt de volgende definitie van risicocommunicatie gehanteerd:

Risicocommunicatie is het communiceren over de kans op het plaatsvinden van een ramp of risico-incident en de mogelijke gevolgen daarvan.

Vindt de ramp of het incident plaats dan is er sprake van *crisiscommunicatie*. Deze vorm van communicatie blijft in dit rapport buiten beschouwing. Als er in dit rapport gesproken wordt over risicocommunicatie, dan wordt daarmee bedoeld: de communicatie over risico's vóórdat er daadwerkelijk iets gebeurt.

Een belangrijk verschil met 'gewone' communicatie is dat het bij risicocommunicatie gaat om het communiceren over kansen en onzekerheden. Hierbij speelt de perceptie van de doelgroep een belangrijke rol: vaak is er sprake van een héél andere inschatting van de kans op gevaar dan de technisch berekende. Soms zijn burgers zich niet bewust van risicovolle situaties. Wetenschappers zijn – zo blijkt uit het onderzoek van Leewis (2002) – van mening dat risicocommunicatie daarom bij uitstek perceptiemanagement is: het gaat er niet om wat gevaarlijk *is*, maar om wat de mensen gevaarlijk *vinden*. Bij risicoperceptie spelen voor het publiek andere factoren een rol dan voor wetenschappers, die vooral naar de "objectieve" feiten kijken. Het publiek kan bij de omgang met risico's te maken hebben met gevoelens van frustratie, verwarring, angst en woede. Het risico kan immers een bedreiging zijn voor gezondheid en/of veiligheid. Hoewel emotie veelal ook bij 'gewone' communicatie een rol speelt, is het bij risicocommunicatie zeker een specifiek punt van aandacht. Daarom is inzicht in en kennis van de belevingswereld (de risicoperceptie) van de doelgroep zo mogelijk nog belangrijker dan bij gewone communicatie.

In de praktijk zal overigens vaak sprake zijn van een combinatie tussen 'gewone' communicatie over een beleidsonderwerp of project en de communicatie over de risico's die dat onderwerp of project met zich meebrengt.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schreef de B&A Groep in 2003 een 'Handreiking Risicocommunicatie' voor gemeenten. Hierin formuleren zij drie gouden principes van risicocommunicatie:
1. doe niet denigrerend over angst;
2. zeg nooit dat het allemaal wel meevalt of dat er niets aan de hand is;
3. leer het publiek wat men moet met angst en geef een handelingsperspectief.

1.4 Afbakening

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaat veiligheid vooral over het voorkomen van slachtoffers en economische schade in het verkeer, als gevolg van het vervoer van gevaarlijke stoffen of een dijkdoorbraak. Binnen ons ministerie spelen de volgende risico's:

- Risico's **op** infrastructuur[2]: het gevaar voor personen en goederen die betrokken zijn bij risicovolle activiteiten, zoals verkeersdeelnemers en treinreizigers. Het gaat hier om interne veiligheid, waartoe ook de arbeidsveiligheid behoort;
- Risico's **om** infrastructuur: risico's van het transport van gevaarlijke stoffen voor mensen in de omgeving. Het gaat hier om externe veiligheid, waartoe de risico's gerekend worden voor mensen die in de buurt wonen van industriële installaties of transportroutes voor gevaarlijke stoffen. Maar ook de gevaren voor omwonenden van Schiphol (geluid, neerstortend vliegtuig) horen hier bij;
- Risico's **van** infrastructuur: projectrisico's, bouwrisico's, procedurele risico's zoals tijd, geld, capaciteit etc..

In dit rapport wordt niet ingegaan op risico's **van** infrastructuurprojecten.

De kans in Nederland op overstromingen is relatief klein. Als het gebeurt, zijn de gevolgen echter groot. Veel publieksgroepen wanen zich zo veilig dat zij de kans op een watersnoodramp onderschatten. Er is weinig kennis bij het publiek over de mogelijke oorzaken van overstromingen. In de campagne 'Nederland leeft met water' is het belangrijkste doel om publieksgroepen bewust te laten worden van de problematiek van het waarborgen van veiligheid en droge voeten. In een volgende fase van de campagne verschuift het doel naar gedragsbeïnvloeding, waarbij concrete handelingsperspectieven worden gegeven. Bijvoorbeeld gras in de tuin is beter dan bestrating en het bewateren van de tuin kan met water uit een regenton.

In dit rapport wordt ook niet ingegaan op de organisatie van de communicatie en andere meer beheersmatige en organisatorische aspecten van communicatie. Risicoprojecten verschillen daarin niet wezenlijk van gewone projecten.

[2] Deze risico-indeling is ontleend aan Wim Beukenkamp, senior-adviseur Risicomanagement bij de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (RWS).

1.5 Voor wie is dit rapport?

De leidraad is primair bedoeld als handreiking en inspiratie voor projectleiders en communicatieadviseurs. Daarnaast kan het rapport waardevol zijn voor beleidsmedewerkers en toezichthouders.

1.6 Totstandkoming rapport

Bij de totstandkoming van dit rapport is nadrukkelijk gebruik gemaakt van expertise en ervaringen van binnen en buiten de eigen organisatie. Allereerst is er een workshop gehouden met communicatieadviseurs, projectleiders en vertegenwoordigers van de RWS-diensten die al ervaring hebben opgebouwd met de implementatie van de veiligheidsvisie. Het doel van de workshop was het aanscherpen van de onderzoeksvragen en behoeften te inventariseren met betrekking tot de opzet en inhoud van de leidraad. Daarnaast zijn relevante wetenschappelijke literatuur en recente onderzoeken naar de praktijk van risicocommunicatie verzameld en geanalyseerd. Op basis van de bevindingen uit de literatuurstudie zijn interviews gehouden met medewerkers uit diverse werkvelden van het ministerie, andere ministeries, een waterschap en de TU Delft. Dit om een indruk te krijgen in hoeverre risicocommunicatie leeft binnen onder andere VenW, wat de ervaringen ermee zijn en welke kennis hierover bij ervaringsdeskundigen aanwezig is.

De resultaten van het literatuuronderzoek en de interviews zijn tenslotte gebundeld in voorliggende rapportage. Tijdens het onderzoek zijn de voortgang en inhoud steeds besproken met de opdrachtgever en met een begeleidingscommissie met daarin vertegenwoordigers van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Hoofdkantoor Rijkswaterstaat, Directie Noord-Holland RWS en de Bouwdienst Rijkswaterstaat. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de workshop, de geïnterviewden en de leden van de begeleidingscommissie.

1.7 Leeswijzer

De leidraad Risicocommunicatie bestaat uit twee delen.
Deel A, hoofdstuk 1 bevat informatie over de aanleiding van de leidraad, de relatie met de VenW veiligheidsvisie en gaat in op wat risicocommunicatie specifiek maakt. Hoofdstuk 2 biedt een theoretisch kader over de maatschappelijke betekenis van risico's, het begrip risicoperceptie en het nut van risicocommunicatie voor de overheid.
Deel B is de eigenlijke leidraad. Het bevat een 5-stappenplan aan de hand waarvan een risicocommunicatieplan kan worden opgesteld.
Veel noties die van toepassing zijn op risicocommunicatie gelden ook voor 'gewone' communicatie. Communicatie-adviseurs zullen vermoedelijk in deel B veel bekende kost tegenkomen. Hen wordt specifiek aanbevolen stap 1 door te nemen en in stap 2 aandacht aan perceptie-onderzoek te besteden. Het maken van een risicocommunicatieplan verschilt in opbouw namelijk nauwelijks van een regulier communicatieplan. Wel hoopt de leidraad nadrukkelijk bij te dragen aan het bewustzijn om risico's als apart thema te behandelen bij de start van een project en bij het formuleren van de boodschap en de strategie niet voorbij te gaan aan de risicoperceptie. Verder biedt de leidraad communicatie-adviseurs hopelijk een aantal tips en trucs over het communiceren over risico's. Voor projectleiders en beleidsmakers is het hele rapport interessant. Zij zullen in deel B echter regelmatig vakinhoudelijke communicatiekennis aantreffen die zij

niet direct zullen toepassen omdat zij meestal zelf geen communicatieplan opstellen. Toch is het goed, gezien de huidige summiere aandacht voor risicocommunicatie binnen VenW, van het gedachtengoed breed kennis te nemen.
Overige doelgroepen, zoals bijvoorbeeld het management van VenW wordt aangeraden de samenvatting te lezen en daar waar de interesse gewekt is een of meerdere onderwerpen verder uit te diepen door de leidraad zelf te lezen.
In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het bureau B&A Groep in 2002 en 2003 twee belangwekkende publicaties opgesteld. Deze vindt u terug in de literatuurlijst. Beide publicaties, Eindrapport Risicocommunicatie (2002) en de Handreiking Risicocommunicatie (2003), zijn zeer de moeite waard om naast deze leidraad eens door te nemen. Beide zijn te downloaden via de website www.minbzk.nl.

Risicocommunicatie bij VenW in historisch perspectief

Het ingenieursbolwerk in verzuild Nederland

Risico's zijn van alle tijden. In de loop der jaren is de manier waarop er met risico's om wordt gegaan en hoe erover wordt gecommuniceerd sterk veranderd. In de tijd dat VenW nog een echt 'ingenieursbolwerk' was, werd er vooral met een technische blik naar risico's gekeken. Hoe los je de gevolgen van een risico kostenefficiënt en vooral kwaliteitsbef goed op was toen de belangrijkste vraag. Risico's werden sterk vanuit de techniek benaderd. Met de buitenwereld werd er niet of nauwelijks over gesproken, communicatie vond alleen reactief plaats. De burger had in die tijd een veel lager opleidingsniveau dan nu, de verzuiling vierde hoogtij en de media hadden veel minder een waakhondfunctie dan tegenwoordig.

Onafhankelijkheid van de media

Met de oorlog in Vietnam in de jaren zestig is de ontwikkeling naar onafhankelijkheid van de media in Amerika op gang gekomen en daarna overgewaaid naar Nederland. Sindsdien zie je het kritischer volgen van de autoriteiten. Voor die tijd werd veel geregisseerd door de Rijksvoorlichtingsdienst. Veel slecht nieuws werd buiten de publiciteit gehouden. Burgers waren daar aan gewend en kwamen er niet tegen in opstand.

Kritiek

Na de ontzuiling en ontvoogding van de media werd Rijkswaterstaat aangevallen als technocratisch bolwerk. De kritiek richtte zich vooral op het eigenmachtig optreden van de organisatie, waarbij zij de inrichting van Nederland naar haar eigen hand wilde zetten.

'Vergroening'

De 'vergroening' van Rijkswaterstaat in de jaren '70 was een antwoord op de fundamentele kritiek die Rijkswaterstaat te verduren kreeg. De organisatie trok medewerkers van andere disciplines aan en breidde daarmee haar maatschappelijk gewenste expertise uit en koos ook voor andere oplossingsrichtingen dan de technische beste. Wat de omgang met risico's betreft werd sterk gekeken naar de kans op het optreden van een risico-incident. Risicocommunicatie was geen belangrijk onderwerp.

Besef nut risicocommunicatie ontstaat

Als gevolg van een aantal grote ongevallen is sinds 1992 een kentering te zien in het denken over de risico's en risicocommunicatie. Vooral de Bijlmerramp heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De Rijksluchtvaartdienst bleek een hierarchisch, gesloten bolwerk en onvoldoende in staat open te communiceren over de ontstane crisis. Dat het zinvol kan zijn om over risico's te communiceren voordat een ramp zich kan voltrekken, leerden de bijna overstromingen van de Waal in de jaren negentig. Wat in het denken over risico's en risicocommunicatie vandaag de dag steeds belangrijker wordt is het op een structurele manier aangaan van de dialoog met burgers. Kennis van de risicoperceptie van burgers is hierbij essentieel.
(Bron: interview met dhr. B. Toussaint, bedrijfshistoricus Rijkswaterstaat)

2 Risicocommunicatie nader bekeken

In het vorige hoofdstuk is als definitie van risicocommunicatie gegeven: *het communiceren over de kans op het plaatsvinden van een ramp of risico-incident en de mogelijke gevolgen daarvan*. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de maatschappelijke betekenis van risico's en de rol van de overheid als beslisser en communicator over risico's.

2.1 De maatschappelijke betekenis van risico's

Alvorens in te gaan op de rol van de overheid als beslisser en communicator over risico's, is het nuttig de maatschappelijke betekenis van risico's nader in kaart te brengen.

Hierbij spelen onder andere de volgende zaken een rol:

1. de mogelijkheid tot zelf handelen in een risicovolle situatie;
2. ongrijpbare en niet direct waarneembare risico's;
3. risicoperceptie van burgers;
4. het verschil tussen risicoperceptie van burgers en deskundigen
5. van perceptie tot acceptatie;
6. rol van de media.

In de subparagrafen hieronder worden bovenstaande punten nader toegelicht.

2.1.1 Mogelijkheid tot zelf handelen

Een risico is iets anders dan een gevaar. Een gevaar is een bedreiging die niet aan eigen handelingen kan worden toegerekend. Bij een risico kan dat wél. Veel bedreigingen die vroeger gevaren vormden, zijn nu een risico geworden, omdat de kennis voorhanden is om ze in te dammen. In dergelijke gevallen zijn risico's terug te voeren op beslissingen. Bijvoorbeeld het vervoeren van chloor via het spoor past binnen de wettelijke normeringen. Burgers ervaren dat echter veelal als een opgelegd gevaar (Huysmans en Steenbekkers, 2002).

Chloortransporten na publiek debat gestopt

Chloortransporten via het spoor zijn al vaker onderwerp van maatschappelijke discussies geweest. Begin 2000 barstte het publieke debat weer in alle hevigheid los toen in Delfzijl in korte tijd twee treinen met chloor ontspoorden. Naast milieuorganisaties protesteerden nu ook bijna alle 80 gemeenten die met de chloortransporten te maken hadden. De hevigheid van de discussie kan gevoed zijn door het ongeloof over en het geschonden vertrouwen in de overheid na de vuurwerkramp in Enschede. Uiteindelijk heeft het debat geleid tot het stoppen van de transporten met ingang van 1 januari 2006.
Opmerkelijk is dat het chloortransport volledig binnen de externe veiligheidsnormen valt. Dit in tegenstelling tot veel andere stoffen die ook per spoor worden vervoerd, maar geen onderwerp van een maatschappelijke discussie zijn geweest. Kortom: wat voor beslissers een verantwoord risico is, is voor omwonenden een (extern) gevaar. Belangrijk is om in de communicatie over dergelijke risico's te benadrukken dat een maatschappij zonder risico's niet kan bestaan. Door inzicht te geven in het besluitvormingsproces over welke maatregelen genomen (moeten) worden om de risico's te beperken, kan risicoacceptatie ontstaan. Burgers dienen tenslotte te accepteren dat sommige risico's onvermijdelijk zijn.

2.1.2 Ongrijpbare en niet direct waarneembare risico's

Ook bijeffecten van de industrialisering vormen risico's. Door de groei van de industrialisering ontstaat een toenemende mobiliteit en stijging van de welvaart. Dit vereist een complexere en groeiende infrastructuur met toenemende risico's. Voorbeelden hiervan zijn de gevolgen van branden in verkeerstunnels, de ongevalkans door de complexiteit van het spoorwegnet en een belangrijk deel van milieu- en externe veiligheidsrisico's. Deze risico's zijn vaak ongrijpbaar voor burgers, omdat ze niet direct waarneembaar zijn. Daarbij komt dat burgers zich er niet tegen kunnen verzekeren (Huysmans en Steenbekkers, 2002).

2.1.3 Risicoperceptie van burgers

Wanneer risico's een combinatie vormen van zowel angst als een gebrek aan controle ervaren mensen ze als bijzonder groot. De beleving van mensen met betrekking tot risico's wordt risicoperceptie genoemd (Van Zandwijk, 2003).

Mensen beleven risico's allemaal anders. Sommige mensen zijn bang om naast een spoorlijn te wonen waarover gevaarlijke stoffen worden getransporteerd en andere mensen zijn daar weer helemaal niet bang voor. Risicoperceptie en de acceptatie van risico's worden vaak bepaald door vele factoren die niet gerelateerd zijn aan het werkelijke risico. Het publiek raakt verontrust door feiten over risico's als (Woudenberg, 1994):

- ze te horen krijgen dat ze zich geen zorgen hoeven te maken, terwijl ze dat wel doen;
- ze zelf geen invloed uit kunnen oefenen op de afloop van een eventueel incident;
- het risico waar ze aan bloot gesteld worden voor hen onbeheersbaar is;
- er weinig persoonlijke voordelen te behalen zijn bij het meewerken aan een oplossing (als hun eigen werkgelegenheid er bijvoorbeeld niet mee gemoeid is);
- er veel negatieve aandacht in de media is;
- er weinig vertrouwen in de zendende instantie is;
- het aan (gepercipieerde) openheid ontbreekt.

"Zeggen dat risico's onder- of overschat worden is een waardeoordeel. Het lastige bij risicocommunicatie is dat je als expert wel iets kunt zeggen en weerleggen, maar dat je daarmee niet de perceptie bij de mensen weghaalt. Beleving moet je niet bagatelliseren. Een belangrijk deel van de boodschap is: je kunt niet alle risico's uitsluiten, wel kun je zoveel mogelijk incidenten en gevolgen beperken." (een respondent tijdens een interview)

2.1.4 Het verschil tussen risicoperceptie van burgers en deskundigen

Er is een verschil in perceptie tussen burgers en deskundigen. Een activiteit waarvan objectief (technisch, wetenschappelijk) wordt aangetoond dat er een grote kans bestaat dat dit een bepaald negatief gevolg oplevert, wordt niet automatisch ook als onveilig beleefd door burgers. Experts die zich met objectieve risicoberekeningen bezighouden, vinden bijvoorbeeld dat burgers de risico's van roken onderschatten en dat zij het risico op een ongeval met de chloortrein overschatten. Daarmee hangt samen dat burgers volgens experts de risico's van roken onterecht accepteren en de risico's van de chloortrein onterecht afwijzen. Om dergelijke persoonlijke oordelen van burgers te kunnen begrijpen is inzicht nodig in de risicopsychologie. Hierin spelen zowel analytische processen als zaken die tot het gevoel spreken een rol.

Onderzoek heeft aangetoond dat wanneer analyse en gevoel elk een andere kant uitwijzen, het gevoel de doorslag geeft (RIVM, 2003).

> *"Sommige mensen denken in termen van kansen, anderen in termen van gevolgen. Dat verschil in denken in kansen en gevolgen is heel erg over de maatschappelijke partijen verspreid. Degene die moet beslissen over risico's, collectief, denkt in kansen, prioriteiten en kosten. Degene die het risico ondergaat, individueel vaak, denkt in termen van gevolgen. Burgers hebben soms een scherper beeld van een risico dan een expert. Burgers zijn vaak dagelijks blootgesteld aan het risico, terwijl experts op veel grotere afstand staan van het risico. Nu komt men er langzaam achter dat burgers ook best expert kunnen zijn, alleen gebruiken zij andere termen."*
> (een respondent tijdens een interview)

2.1.5 Van perceptie tot acceptatie

De analyse van risico's door burgers vindt plaats vanuit drie verschillende contexten:

- de individuele context;
- de maatschappelijke context;
- de risicocontext.

Deze contexten staan uitgewerkt in figuur 2.1 verderop in deze paragraaf.

De analyse vindt daarnaast ook plaats in drie verschillende fasen:

1. risicoperceptie;
2. risicoacceptatie;
3. risicogedrag.

Hieronder worden de fasen nader toegelicht.

Risicoperceptie

Risicoperceptie is de individuele intuïtieve beoordeling van zowel de kans van optreden als de eraan verbonden gevolgen. Op deze beoordeling zijn niet alleen de eigenschappen van het risico van invloed zoals kans op en ernst van het gevolg, maar spelen ook individuele factoren als zelfredzaamheid en bekendheid met het risico en maatschappelijke factoren als de hoeveelheid media-aandacht en de aanwezigheid van een veiligheidscultuur een rol.

Risicoacceptatie

Risicoacceptatie betreft een subjectieve afweging van voordelen en risico's. Voelt men zich goed bij de op basis van de boodschap te maken keuze? Goedkeuring van de boodschap gebeurt naar verwachting eerder als men (Lyklema, 2001):

- voorkennis heeft over het onderwerp;
- betrokken is bij het onderwerp;
- voldoende informatie ter beschikking heeft om een uitgebalanceerd oordeel te vellen;
- geneigd is tot nadenken (afhankelijk van de mate van eigen belang)

Daarnaast is het van belang dat de doelgroep het verwachte nut van de voorgestelde handeling of maatregel inziet. Als het nut niet wordt ingezien is het immers onwaarschijnlijk dat men het gedrag zal willen aanpassen. Ook het uit meerdere bronnen ontvangen van informatie is van invloed op de kans op goedkeuring van de boodschap. De informatie moet dan echter niet tegenstrijdig zijn.

Op het moment dat de bevolking duidelijk wordt gemaakt dat er maatregelen nodig zijn, wordt dat volgens enkele respondenten van de interviews wel geloofd maar de directe noodzaak wordt niet altijd gezien. Voor het publiek is het volgens hen moeilijk om vooruit te kijken naar hoe de wereld er over vijftig jaar uit zal zien.
'De mensen geloven wel dat het klimaat verandert en dat de zeespiegel stijgt, maar dat deze ontwikkelingen direct invloed hebben op de eigen omgeving wordt nog niet zo beseft.'

Risicogedrag
Als de ontvanger het risico heeft beoordeeld, heeft hij/zij de volgende opties:

- risicoreducerend gedrag;
- nieuwe informatie zoeken;
- niets doen.

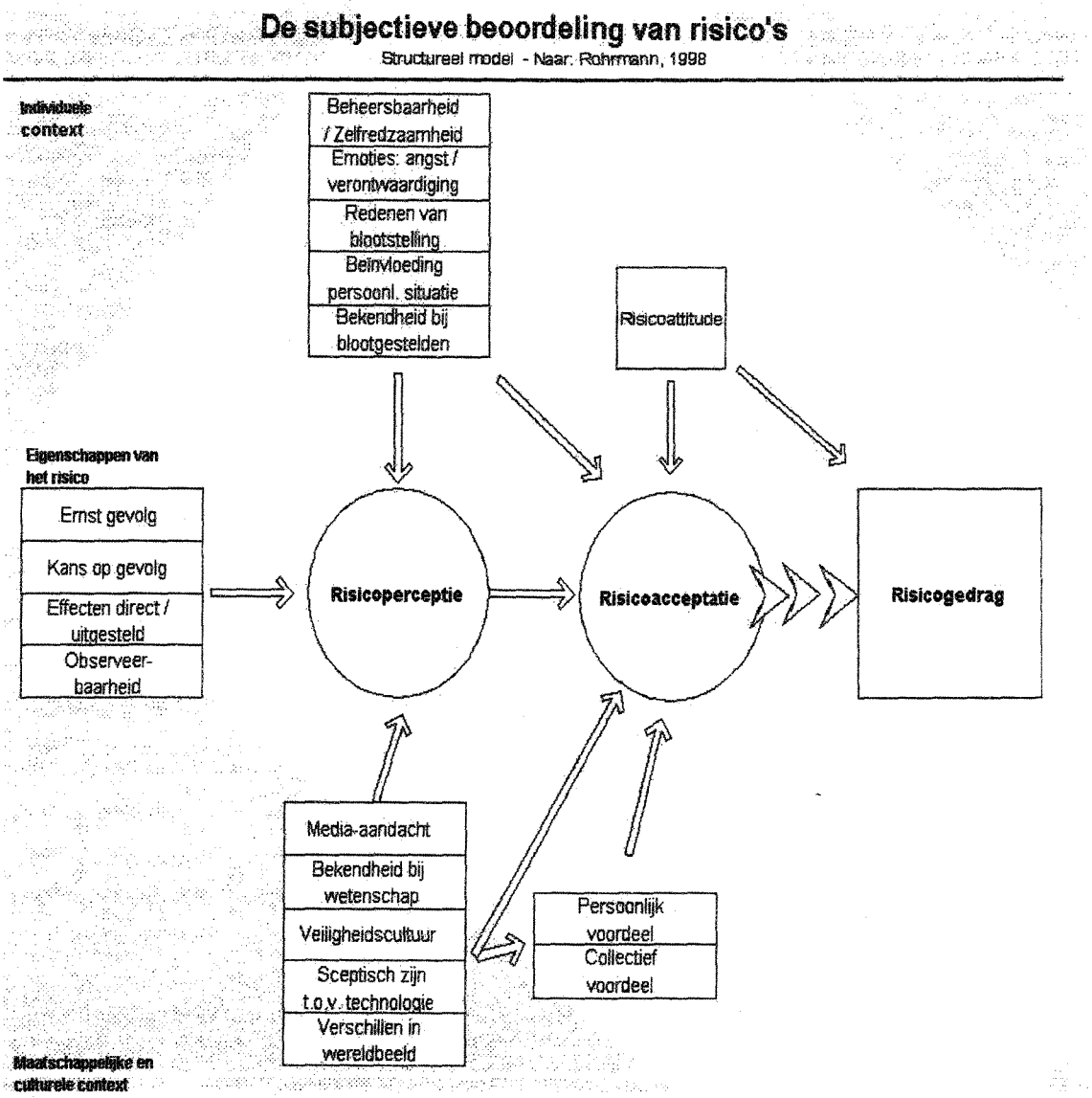
Volgens Sandman (website psandman.com) is niets doen verreweg de meest voorkomende reactie. Mensen reageren apathisch wanneer zij niet bezorgd zijn over het risico. Het gaat hier dus om een geringe mate van gepercipieerd risico. Soms zijn mensen echter bezorgd of zelfs bang voor wat kan gaan gebeuren. Bezorgde en angstige mensen zijn eerder geneigd om nieuwe informatie te zoeken, of om risicoreducerend gedrag te vertonen. Als mensen heel erg bang zijn kunnen zij ook op onwenselijke manieren reageren. Dit kan paniek zijn, maar ook de ontkenning van de risicovolle situatie. Terwijl bestuurders vaak denken dat mensen paniekerig op risico-informatie zullen reageren, komt paniek in de praktijk erg weinig voor.

De bovenstaande theorie rond de risicobeoordeling door burgers is samengevat in de figuur op de volgende pagina. Schematisch is weergegeven dat risicoperceptie wordt beïnvloed door eigenschappen van het risico, maar ook door de individuele en de maatschappelijke context.

Risicoperceptie, risico-attitude[3] én de voordelen die de riskante activiteit of situatie oplevert bepalen de mate van risicoacceptatie. Dit laatste bepaalt weer de gedragsintentie van de betrokkene.

[3] De houding tot het nemen van risico's verschilt per individu en hangt o.a. af van algemene karaktertrekken en een gesteldheid op een bepaald moment. Sommige mensen doen bijvoorbeeld aan bungee-jumping, terwijl anderen liever achter de geraniums blijven zitten.

Figuur 2.1



2.1.6 Rol van de media

Burgers voelen zich door de toename van risico's steeds onzekerder ten aanzien van een veilig woon- en leefklimaat. Dit komt ook doordat de media dramatische gebeurtenissen steeds sterker uitvergroten en daarmee de veronderstelde veiligheid onderuit halen. In de vorige paragraaf is beschreven dat er een verschil bestaat tussen risicoperceptie van burgers en deskundigen. Voor burgers zijn zaken van doorslaggevend belang, die voor een natuurwetenschappelijke risicoschatting geen enkele rol spelen. Terwijl risicoanalisten een risico interpreteren als een onvermijdelijke afwijking van totale veiligheid, voelen burgers zich getroffen. Zij richten hun aandacht op de veroorzakers van de gevaren en hun slachtoffers. Dit werkt ook in de media door en kan een versterkend gevoel van onveiligheid geven. (Giddens, 2002)

Brandgevaar in de Westerscheldetunnel
Na een zorgvuldige afweging is besloten om geen sprinklerinstallatie in de Westerscheldetunnel aan te leggen. Vanuit het project is over het besluit en de pro's en contra's gecommuniceerd. Het bericht is actief opgepakt door de media. Er kwamen diverse deskundigen aan het woord met tegengestelde verhalen. Ook werd de vermeende onveiligheid van de tunnel door de omliggende gemeenten gebruikt als argument om van het rijk meer geld te krijgen voor rampenbestrijding. Zij gaven aan dat zij als gemeenten de veiligheid niet konden waarborgen als zij niet meer geld kregen voor het uitbreiden van hun brandweerdiensten. Door de stortvloed aan en de tegenstrijdigheden in de berichtgeving is het zeer de vraag of de burgers zich nog herinneren dat de oorspronkelijke boodschap van Rijkswaterstaat was dat er goede redenen waren om geen sprinklerinstallatie aan te leggen.

De voorgaande paragraaf bood achtergrondinformatie over de maatschappelijke betekenis van risico's en de zaken die daarbij een rol spelen. De volgende paragraaf schetst de motieven waarom de overheid zou moeten communiceren over risico's en wat dat kan opleveren.

2.2 De verantwoordelijkheid en het nut van risicocommunicatie door de overheid

De overheid is verantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van haar burgers. Daarom is de overheid ook de belangrijkste besluitvormende instantie als het gaat om risico's. Deze rol brengt tevens de verantwoordelijkheid met zich mee tot communiceren over deze risico's.

Het communiceren over risico's wordt door de geïnterviewden voor dit rapport veelal gezien als een manier om verscheidene situaties veilig te houden. Ook kan het dienen om het draagvlak onder publieksgroepen voor veiligheidsmaatregelen te bevorderen. Het inzichtelijk maken van de afwegingen die aan deze maatregelen zijn vooraf gegaan is een andere reden om aan risicocommunicatie te doen. Een enkele respondent communiceert vooraf over risico's om schadeclaims te voorkomen, terwijl anderen het om dezelfde reden juist nalaten ("geen slapende honden wakker maken"). Een respondent merkte op dat ook vanuit de AIVD men niet staat te springen om bijvoorbeeld locaties van gevaarlijke installaties in een handzaam overzicht op internet te zetten. Dit vanwege de vrees voor terroristische aanslagen.

Volgens Gutteling en Kuttschreuter (2002) kan het communiceren over risico's van nut zijn voor de overheid, omdat:

- **het de zelfredzaamheid van burgers vergroot.** Beter geïnformeerde burgers zijn zelfredzamer. In geval van een daadwerkelijke crisis kan dit wellicht tot een minder grote escalatie leiden, dan in situaties waarin het vertrouwen en het gevoel van zelfredzaamheid minder is of ontbreekt. Wanneer burgers risicobewust zijn, nemen zij signalen (bijvoorbeeld de sirene) sneller serieus[4];
- **er actief gewerkt kan worden aan het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben.** In onzekere situaties als het omgaan met risico's vallen burgers namelijk terug op de vertrouwden. Naast de inhoudelijke boodschap wordt ook een signaal afgegeven dat men de burgers serieus neemt en hen in voorkomende gevallen wil betrekken bij het beleid over risico's en over de veiligheidsbeleving wil communiceren;
- **de informatievoorziening kan leiden tot waakzame burgers.** Daardoor kan het risicobeleid wellicht beter gehandhaafd worden en de veiligheid mogelijk verbeteren;
- **de overheid zelf de regie van de communicatie in handen heeft.** Daardoor wordt de perceptie van een deel van de bevolking niet enkel beïnvloed door de media.

'Ook als er niets aan de hand is moet je communiceren over veiligheid. In dat geval vertel je iets over behaalde resultaten, getroffen maatregelen of de voortgang. Op die manier laat je als ministerie zien de vinger aan de pols te houden.' (een respondent tijdens een interview)

Tot zover deel A van de leidraad risicocommunicatie. In twee hoofdstukken is beschreven wat de relevantie van risicocommunicatie is, op welke wijze deze leidraad bijdraagt aan de implementatie van de veiligheidsvisie Verkeer en Waterstaat, wat er zo bijzonder is aan het communiceren over risico's en is een theoretisch kader over risicocommunicatie gepresenteerd. Deel B bevat de daadwerkelijke leidraad. Hoofdstuksgewijs komen de verschillende stappen voor het maken van een risicocommunicatieplan aan de orde. Naast bevindingen uit de praktijk bevat de leidraad ook een aantal theoretische noties. Aandacht voor risicocommunicatie is betrekkelijk recent waardoor er nauwelijks geëvalueerde praktijksituaties voorhanden zijn.

[4] Dit in tegenstelling tot het incident met de lekkende ketelwagen geladen met acrylnitril in Amersfoort op 20 augustus 2002. Toen de sirene ging bleven de meeste mensen gewoon op het terras zitten. De dubbele boodschap, enerzijds 'voorzorgsmaatregelen, geen direct gevaar' en anderzijds de sirene met het signaal 'Ga naar binnen en sluit ramen en deuren' was niet effectief. (Website gemeente Amersfoort).

Deel B – De leidraad Risicocommunicatie

Het maken van een risicocommunicatieplan

Hoe ga je te werk bij het maken van een risicocommunicatieplan? In wezen verschillen de te volgen stappen niet of nauwelijks van een gewoon communicatieplan. Het onderscheid zit voornamelijk in de eerste stappen. Voor communicatieadviseurs zijn daarom vooral de eerste stappen het meest interessant. Het doel van deze leidraad is de beleidsmaker of projectleider een praktische *tool* in handen te geven om handen en voeten te geven aan risicocommunicatie. In de volgende hoofdstukken wordt op iedere stap nader ingegaan.

Het gaat om de volgende stappen:

Stap 1 **Omschrijving en typering project**
In deze stap worden tabellen gepresenteerd aan de hand waarvan een project in kaart kan worden gebracht. Op vragen zoals: om wat voor soort project gaat het, is er sprake van risico's en zo ja – welke, hoe verschillen de objectieve risico's van de subjectieve risico's en wat betekent dat voor de communicatie wordt hier antwoord gegeven.

Stap 2 **Omgeving en doelgroepen in kaart**
Een tweede analysestap is het uitvoeren van omgevingsonderzoek. Met welke doelgroepen heb je te maken, hoe maak je een actorenanalyse en wat is perceptieonderzoek zijn onderwerpen die hier aan de orde komen.

Met het doorlopen van stappen 1 en 2 wordt invulling gegeven aan het vaststellen van de communicatiesituatie en vervolgens de meest passende communicatiestrategie.

Stap 3 **De doelstelling van risicocommunicatie**
Dit hoofdstuk gaat over het formuleren van doelstellingen specifiek op het gebied van communicatie over risico's.

Stap 4 **Boodschap, strategie en evaluatie**
Hoe bereik je de gestelde doelen, met inachtname van het krachtenveld en de communicatiesituatie waarin het project zich bevindt? Wat maakt een boodschap tot risicoboodschap en welke uitgangspunten gelden voor risicocommunicatie komen hier aan de orde. Ook het belang van monitoring en evaluatie van het proces komen aan bod.

Stap 5 **Kiezen van communicatiemiddelen**
De laatste stap behandelt de keuze van communicatiemiddelen die kunnen worden ingezet voor risicocommunicatie.

Deze stappen vinden idealiter volgtijdelijk plaats. In de praktijk is er vaak sprake van een overlap tussen stappen. Dit hangt onder andere af van het moment waarop de communicatiedeskundige wordt ingeschakeld, onverwachte mediabelangstelling etc.

In hoofdstuk 6 worden tot slot twee checklisten gepresenteerd; een over risico-onderschatting, de andere over omgaan met onzekerheden.

Tabel 1.1 Typering van het project (Verdaas e.a., 1997)

KENMERKEN	TYPE PROJECT eenvoudig ←----------→ complex				
technisch-inhoudelijke complexiteit	klein				groot
aantal actoren	weinig				veel
mate van tegenstrijdige belangen	laag				hoog
afhankelijkheid van elkaar	gering				groot
'belaste' voor-geschiedenis	afwe-zig				aanwezig
maatschappelijke weerstand	gering				groot
politieke gevoeligheid	gering				groot
tijdspanne	korte termijn				lange termijn
financiële omvang	klein				groot
projectrisico's opdrachtgever/ initiatiefnemer	klein				groot
randvoorwaarden: inhoudelijk, organisatorisch, procedureel	strak omlijnd				ontbreken

1.3 Typeren van een risicoproject

Onderstaand wordt een aantal tabellen gepresenteerd aan de hand waarvan een project geanalyseerd kan worden op de onderwerpen risico-inschatting door deskundigen en risicoperceptie door de omgeving. Aan de hand van de uitkomsten voor een specifiek project of beleidsvoornemen kunnen mismatches tussen werkelijkheid en perceptie in kaart worden gebracht. Elke betrokken partij heeft namelijk zijn eigen waarheid. Voor een juiste communicatie-aanpak is het belangrijk aan te sluiten op de verschillende werkelijkheden die kunnen bestaan om zodoende gericht en effectief te communiceren.

Tabel 1.2a kan door experts zonder meer worden ingevuld. Zij zullen een goed beeld hebben van de objectieve kansen op en gevolgen van het risico.

Tabel 1.2a : Typering van een risicoproject door experts

KENMERKEN RISICOPROJECT	Klein ←-----→ groot				
kans op risico-incident (ingeschat door experts)					
gevolg van risico-incident (ingeschat door experts)					

Op basis van de vergelijking 'risico = kans x gevolg' volgt hieruit:

	Klein ←-----→ groot				
Risico volgens expert					

Tot zover de objectieve zijde van de medaille. De andere zijde wordt gevormd door de perceptie van de burgers. Voor hen is het vaak heel lastig om kans en gevolg uit elkaar te halen. Hun perceptie slaat meestal op het gehele risico. De tabel betreft dan ook het risico als zodanig.

Tabel 1.2b: typering van een risicoproject door burgers

	Klein ←-----→ groot				
Risico perceptie volgens burgers[5]					

Wanneer de laatste twee tabellen met elkaar worden vergeleken kunnen eventuele mismatches tussen de inschatting van de experts en de perceptie van burgers in beeld worden gebracht. Wanneer het risico 'klein' is volgens experts (objectief) maar 'groot' is volgens burgers (subjectief) dan is er sprake van een overschatting door burgers. Het tegenovergestelde is ook mogelijk en allerlei nuances daar tussenin. Vul daarom als laatste en ter conclusie in:

[5] Wanneer hier geen beeld van bestaat kan tabel 1.3 gebruikt worden.

Tabel 1.2c: Conclusie risicoperceptie

Risicoperceptie van burgers betreft:
☐ grote overschatting
☐ kleine overschatting
☐ reëel beeld
☐ kleine onderschatting
☐ grote onderschatting
☐ onbekend

Wat betekent dit nu voor de communicatie? De volgende vuistregels kunnen worden gegeven:

1. Hoe groter de kans op het objectief plaatsvinden van een risico-incident met grote gevolgen hoe interactiever de aanpak en hoe opener de communicatie;
2. Hoe kleiner de kans (objectief) op een risico-incident met kleine gevolgen hoe passiever en minder interactief de communicatie;
3. Naarmate de risicoperceptie van de burgers meer afwijkt van de feitelijke risicokansen en de gevolgen ervan, wordt inhoudelijk goed afgestemde en tweezijdige communicatie van alsmaar groter belang. Het feit dat er een kloof bestaat tussen realiteit en beleving van de risicofactor(en) geeft aan dat de boodschap van de zender niet zomaar aanslaat bij de ontvanger. Zijn beleving van de kwestie is namelijk anders en vraagt om een daarop afgestemde boodschap met een strategie die interactie toelaat.
4. Lopen objectieve risico's en risicoperceptie uiteen, dan is het van belang om beide benaderingen bij elkaar te brengen door bijvoorbeeld, in geval van een klein gepercipieerd risico, actief het risicobewustzijn te bevorderen of, in geval van groot gepercipieerd risico, te communiceren over bijvoorbeeld hetgeen al gedaan wordt om het risico te beheersen en over de voordelen die de activiteit oplevert. Het is hierbij van belang om eerst de redelijkheid van de bezorgdheid van de doelgroep te benadrukken.

Waardoor wordt risicoperceptie bepaald?
Soms zal bij de projectverantwoordelijke een duidelijk beeld bestaan hoe een bepaald risico wordt beleefd. Bijvoorbeeld door correspondentie met omwonenden of door berichtgeving in de media. Wanneer dit ontbreekt kan de hierna volgende tabel wellicht van pas komen. Tabel 1.3 geeft een aantal factoren op basis waarvan de risicoperceptie geduid kan worden. Zie voor een overzicht ook figuur 2.1 op pagina 29.

Tabel 1.3: Enkele factoren die risicoperceptie bepalen

Risicoperceptie ↓	groot ←----------→ klein				
invloed op afloop van eventueel incident					
persoonlijke beheersbaarheid van risico-incident					
vrijwilligheid van blootstelling aan het risico					
mogelijke persoonlijke voordelen					
(gepercipieerde) openheid					
vertrouwen in de zender					
negatieve media-aandacht	weinig				veel

Toelichting op het gebruik van tabel 1.3:

Naarmate er meer vakjes aan de rechterkant van de tabel zijn aangekruist, zullen mensen in het algemeen meer verontrust zijn. Zij kunnen het risico bijvoorbeeld niet zelf beheersen, hebben geen voordelen bij de activiteit die het risico met zich meebrengt en hebben geen vertrouwen in de zender van informatie over het risico. In een dergelijk geval is het belangrijk om te proberen het risico te reduceren tot een aanvaardbaar niveau. Communicatie heeft in dit geval tot doel om mensen, die gezien hun verontrustheid voldoende risicobewust zijn, concrete informatie te verstrekken over risico's en hen zo handelingsperspectief te bieden. De informatie moet aansluiten bij informatiebehoeften en het zoekgedrag van doelgroepen.

Wanneer het helemaal niet mogelijk is de perceptie van de doelgroep in te schatten verdient het aanbeveling hier onderzoek naar te doen. In het volgende hoofdstuk (stap 2) staat hierover informatie.

1.4 Inventarisatie van risico's

Voorgaande tabellen behandelen vooral het hele project. Het is belangrijk om ook gestructureerd na te denken over de verschillende risico's die bij het project horen. De Handreiking Risicocommunicatie die eind 2003 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken is gepubliceerd bevat een risicomatrix aan de hand waarvan de risico's van een project kunnen worden geïnventariseerd. Deze matrix lijkt ook heel bruikbaar voor de VenW praktijk. Het invullen werkt als volgt:

- Inventariseer onder 'risicovol object of situatie' alle risico's die voor de omgeving relevant zijn;
- Breng per risico de onderwerpen die in kolommen 2 t/m 6 staan genoemd in kaart.

Tabel 1.4: Risicomatrix

1. Risicovol object of situatie	2. Rol overheid	3. Objectief risico	4. Subjectief risico	5. Stand van zaken beleid	6. Stand van zaken communicatie

Voor gedetailleerde instructie over het gebruik van de matrix wordt u verwezen naar het rapport. Dit is te downloaden via de website *www.rampenbeheersing.nl* (doorklikken op 'risicobeleid' en vervolgens 'producten').

Stap 2: Omgeving en doelgroepen in kaart

2.1 Inleiding

De volgende stap is het in kaart brengen van de omgeving van het project. Een activiteit is bestempeld als een risico, maar voor wie en waarom? Hoe vind je de doelgroepen, wat doen ze met een boodschap over risico's en wat is hierop van invloed? Hoe worden de risico's door de verschillende doelgroepen beleefd en hoe reëel is dat? En welke aanverwante projecten of beleidsmaatregelen spelen een rol? Een antwoord op deze en meer vragen kan gegeven worden door het maken van een omgevings- en doelgroepenanalyse en het uitvoeren van onderzoek naar de risicoperceptie van de doelgroepen.

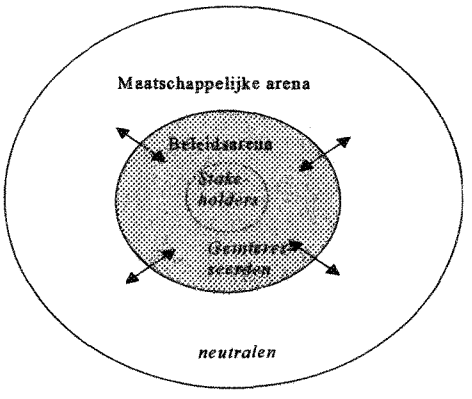
Een goede analyse van de project- of beleidsomgeving is essentieel voor het kiezen van een passend(e) communicatieproces en -strategie. Een omgevingsanalyse geeft een overzicht van betrokken personen en organisaties en biedt daarnaast een situatieschets waarin staat beschreven wat er in de projectomgeving speelt (bijvoorbeeld aan relevante projecten of beleidsmaatregelen) en wat de relatie van de doelgroepen met het project is. Hieruit is af te leiden wat het gewicht van de actoren is, of en op welke wijze zij het beste kunnen worden betrokken of geconsulteerd. De omgevingsanalyse biedt handvatten voor de communicatiestrategie.

2.2 Waaruit bestaat de doelgroep?

Mensen relateren informatie over risico's direct aan wat het mogelijkerwijs voor henzelf betekent. Sterker nog, mensen staan alleen maar open voor informatie over risico's als ze er iets mee kunnen. In jargon: als het past binnen hun referentiekader (Leewis, 2002). Vóórdat er gecommuniceerd wordt over risico's, moet dus niet alleen duidelijk zijn welke doelgroepen onderscheiden kunnen worden, maar ook welke kenmerken deze groepen hebben in termen van belangen, informatiebehoefte, houding, zorgen en prioriteiten.

De volgende doelgroepen van risicocommunicatie (binnen en buiten de overheid) kunnen worden onderscheiden (Leewis, 2002):
- belanghebbenden (*stakeholders*);
- geïnteresseerden;
- neutralen.

Figuur 2.1 Doelgroepen van risicocommunicatie (Leewis, 2002)



Belanghebbenden
Bij iedere risicovolle activiteit is een relatief kleine groep zeer geïnteresseerde belanghebbenden te vinden. Bijvoorbeeld organisaties met een bepaalde maatschappelijke verantwoordelijkheid of betrokkenheid zoals beslissers, andere overheden, koepelorganisaties, milieugroeperingen etc. Daarnaast groepen die mogelijk direct geraakt kunnen worden door de gevolgen van het risico zoals direct omwonenden, eerdere slachtoffers en bedrijven. Vanwege het zeer directe belang is deze groep vaak zeer betrokken en kritisch en kan deze groep een rol spelen door mee te denken of mee te werken.

Geïnteresseerden
In een ring om de eerste groep belanghebbenden heen, tref je geïnteresseerde mensen met een concrete vraag over risico's. Bijvoorbeeld omdat ze in een bepaald gebied een huis willen kopen of omdat ze iets raars is opgevallen en ze willen weten wat dat is. De mogelijke redenen zijn talrijk. Het zijn mensen met een actief informatiezoekgedrag. Deze groep is neutraler en vluchtiger in het contact dan de groep belanghebbenden.

Neutralen
In de brede buitenring tref je de rest van de burgerij (meestal zo'n 95% van de populatie) die soms geïnformeerd moet worden over risico's. Deze groep zal zelf niet actief naar informatie zoeken.

Waar volgens Leewis (2002) de groep belanghebbenden intensief betrokken moeten worden bij alle stadia van de beleidsontwikkeling over risico's, vereist de groep geïnteresseerden 'hoogwaardige interactieve communicatiemiddelen'. Neutralen kunnen bediend worden via een goed persbeleid en (eigen) massamediale middelen. Peter Sandman (website psandman.com) benadrukt in dit verband dat het lastig is om de aandacht van het grote publiek (de neutralen) te vangen. Als de aandacht er eenmaal is, zijn snelle toegankelijke 'soundbites' (oneliners) in massamediale middelen het aangewezen middel. Dit veronderstelt dat de risicoboodschap samen te vatten is in een heldere, compacte 'key message'.

Doelgroepenindeling geen statisch gegeven
Overigens is het belangrijk om op te merken dat gedurende de looptijd van een project of de invoering van een maatregel de communicatiesituatie aan zowel in- als externe veranderingen onderhevig is. Dit kan gevolgen hebben voor de indeling van de doelgroepen. Een neutrale doelgroep kan veranderen in een geïnteresseerde etc. Het is om die reden altijd raadzaam periodiek te monitoren of er verschuivingen in de doelgroepen zijn en welke consequenties dit met zich meebrengt voor de communicatiestrategie.

2.3 Hoe zet je een omgevingsanalyse op?

In de literatuur en de communicatiepraktijk kom je veel verschillende soorten analyses en inventarisaties tegen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen actoren en factoren. Actoren zijn doelgroepen (personen) en factoren zijn omgevingskenmerken zoals andere projecten, wetgeving etc. Het maken van een gecombineerde omgevingsanalyse is in veel gevallen aan te raden. Ook al lijkt de projectomgeving van het begin af aan redelijk helder, het zal niet de eerste keer zijn dat er pas in de loop van een project zich een nieuwe invloedrijke actor aandient of er een bepaling of wet blijkt te zijn die maakt dat de plannen aangepast moeten worden.

Actorenanalyse
Het vertrekpunt bij een actorenanalyse is het belang dat doelgroepen hebben bij het onderwerp: zijn of voelen ze zich belanghebbende (Leewis 2002)? Een eenduidig antwoord op deze vraag is moeilijk te geven. Belangen kunnen talrijk zijn. Voor de effectiviteit van communicatie maakt het verschil of je bijvoorbeeld met individuele omwonenden te maken hebt of met georganiseerde belangenorganisaties. Ook de houding van doelgroepen speelt een belangrijke rol voor de te kiezen benadering. En onderschat of overschat de doelgroep het risico? Op de website van Steunpunt Procesadvisering IJsselmeergebied (SPIJS; www.minvenw.nl/spijs) is meer informatie te vinden over verschillende soorten omgevings- en actorenanalyses. Bij de indeling van actoren kan gebruik worden gemaakt van de in paragraaf 2.2 genoemde categorisering.

Er zijn veel manieren om een actorenanalyse uit te voeren. De methode die wordt gekozen hangt af van het soort gegevens die nodig zijn en de toepassing van de analyse. Een behoorlijk complete actorenanalyse bevat informatie over:
- naam en adresgegevens van de actor, liefst met contactpersoon;
- rol en functie van de actor, binnen en buiten het project;
- mate van invloed van de actor;
- belang van de actor bij het onderwerp, zijn standpunt (voor, tegen, neutraal) en de argumentatie daarachter, mogelijke knelpunten en/of gevoeligheden;
- mogelijke relaties tussen actoren;
- verwante projecten of ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op het project;
- kennis bij actoren over het project, hun informatiebehoefte en wensen qua betrokkenheid bij het project.

Een voorbeeld van een type onderzoek naar de houding van mensen ten aanzien van een bepaalde maatregel is het zogenaamde *contingent valuation onderzoek*. Hierbij wordt aan mensen gevraagd hoeveel zij zouden willen betalen voor een bepaalde maatregel, of hoeveel compensatie men verlangt als een bepaalde maatregel ten koste gaat van zaken die zij in hun omgeving waarderen. Vindt men de maatregel noodzakelijk en vindt men meebetalen redelijk en rechtvaardig? Dan reageert men naar verwachting positiever op risicoboodschappen die de noodzaak van dergelijke maatregelen nog eens benadrukken (Lyklema, 2001).

In de vorige paragraaf werd al gezegd dat doelgroepen geen statisch gegeven zijn. Dat geldt voor de hele omgeving. Doelgroepen kunnen van mening veranderen, de media en de politiek spelen een rol, nieuwe (bijvoorbeeld Europese) wetgeving wordt van kracht en ook autonome in- of externe ontwikkelingen kunnen het krachtenveld wijzigen. Dat betekent dat een periodieke update van de gemaakte omgevingsanalyse aan te raden is.

De Directie Communicatie (DCO) van het Ministerie van VenW voert maandelijks een monitoringsonderzoek uit naar de beleving van maatschappelijke problemen en overheidsbeleid. Hierbij worden vragen gesteld over onder andere de sociale en verkeersveiligheid in Nederland. Het oordeel van burgers over de communicatie door de overheid hierover wordt tevens geëvalueerd. Uit een recente editie van de belevingsmonitor blijkt dat burgers vooral ontevreden zijn over de openheid van de regering.

'85% vindt dat burgers onvoldoende betrokken worden. Ruim 90% is van mening dat de regering niet open staat voor ideeën of dat er niet snel gereageerd wordt op vragen.'

2.4 Onderzoek naar risicoperceptie

Als er geen kennis aanwezig is over de risicoperceptie van de doelgroepen dan is het raadzaam hier onderzoek naar te doen. Dit kan eenmalig gebeuren onder een dwarsdoorsnede van de doelgroep om een beeld te krijgen van de stand van zaken of meerdere malen, om trends te kunnen vaststellen. Op verschillende manieren kan de risicoperceptie van doelgroepen worden onderzocht. Met behulp van de onderstaande methoden kan een beeld worden verkregen van de risicoperceptie van burgers, maar ook van gerelateerde zaken als de houding ten opzichte van het risico (risicoattitude), de mate van onzekerheid en gedragsintenties als informatiezoekgedrag en vermijding van de activiteit.

De volgende methoden worden hieronder beschreven:

1. desk research;
2. media-analyse;
3. kwalitatief onderzoek in de vorm van diepte-interviews en groepsdiscussies;
4. kwantitatief onderzoek in de vorm van een enquête;
5. belevingswaardenonderzoek.

Ad. 1 Wellicht is in het verleden al onderzoek gedaan naar de risicoperceptie van burgers ten aanzien van de activiteit in kwestie. Resultaten van dergelijk onderzoek kunnen zijn opgeschreven in rapporten, boeken, tijdschriften, of beleidsnota's. **Desk research** houdt het analyseren van dergelijk materiaal in. Het levert een globaal beeld op van wat er bekend is over de percepties van burgers ten aanzien van een bepaalde activiteit. Desk research is een relatief goedkope onderzoeksmethode, waarbij men zich van tevoren wel goed af moet vragen of de informatie makkelijk te ontsluiten is.

Ad. 2 Veel informatie over mogelijke gevaren halen burgers uit krantenartikelen. Hun mening over bepaalde activiteiten en risico's wordt hierdoor beïnvloed. Door middel van **media-analyse** kan informatie uit de media over bepaalde activiteiten worden achterhaald. Een dergelijke analyse kan een globaal beeld geven van de percepties die in de maatschappij leven. Een aandachtspunt bij deze methode is dat de pers meestal de negatieve aspecten van kwesties benadrukt.

Ad. 3 **Kwalitatief onderzoek**, zoals in de vorm van diepte-interviews en groepsdiscussies, kan op twee manieren worden ingezet. Enerzijds als 'explorerend' onderzoek; wanneer er op een specifiek gebied nog weinig kennis bestaat kan het helpen te ontdekken wat voor beelden en ideeën er in de samenleving bestaan. Anderzijds kan het dieper graven dan veel andere soorten onderzoek en op die manier inhoud en betekenis geven aan resultaten.

Diepte-interviews zijn diepgravende, persoonlijke gesprekken, waarin de achterliggende motieven voor gedrag in risicovolle situaties en bepaalde denkbeelden (risicopercepties) over die situaties achterhaald kunnen worden. De interviewer stelt open vragen. Interviews kunnen face-to-face, maar ook telefonisch worden afgenomen.

Een **groepsdiscussie** is een kleinschalig onderzoek dat inzicht op kan leveren in de redenaties en gevoelens van mensen over een bepaalde activiteit. Ervaringen, houdingen en overtuigingen van leden van de doelgroep worden uitgewisseld onder leiding van een getrainde discussieleider. De setting is stimulerend omdat mensen op elkaar kunnen reageren. Dit helpt mensen om hun eigen houdingen, ideeën, overtuigingen en gedrag ten opzichte van risicovolle activiteiten beter te analyseren (Hedges, 1985). De groepsdiscussie kan inzicht geven in de risicoperceptie van respondenten, maar ook in de door hen ervaren voor- en nadelen van de besproken activiteit en in mogelijke problemen en valkuilen bij de implementatie van bepaalde veiligheids-maatregelen.

Ad. 4 **Kwantitatief onderzoek in de vorm van een enquête** (via bijvoorbeeld post of internet) onder een representatieve steekproef van de doelgroep is een methode waarbij kwantitatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de aanwezige percepties, houdingen en gedragsintenties ten aanzien van risicovolle activiteiten. Met andere woorden: er kan worden aangegeven *hoeveel* mensen of *welk percentage* van de onderzochte groep aan bepaalde kenmerken voldoen. De respondenten worden benaderd met een standaardvragenlijst. In principe krijgen alle respondenten dezelfde vragen voorgelegd. Dit bevordert de vergelijkbaarheid van respondenten op basis van hun antwoorden.

Ad. 5 Indien de risicoperceptie van een (kleine of grote) groep burgers achterhaald dient te worden, die bijvoorbeeld in de directe omgeving van een bepaalde gevaarlijke stoffen inrichting wonen, is een **belevingswaarden-onderzoek** ook een goede methode. In een belevingswaardenonderzoek geeft een kleine groep burgers in diepte-interviews aan wat zij belangrijk vindt in haar leefomgeving. Deze zogenoemde 'belevingswaarden' worden vervolgens via het uitzetten van een enquête onder een grote groep gebiedsgebruikers getoetst. Belevingswaardenonderzoek is vanwege het gebruik van zowel individuele diepte-interviews als van enquêtes een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek.

Tips uit de VenW praktijk:
- communiceer doelgroepgericht en ontvangergericht;
- ben je ervan bewust dat percepties altijd zullen verschillen;
- laat doelgroepen ook zelf aan het woord in je communicatiemiddelen;
- trap niet in de valkuil dat je denkt te weten hoe men risico's ervaart.

Stap 3: De doelstelling van risicocommunicatie

3.1 Inleiding

Risicocommunicatie heeft altijd een bepaald beoogd doel. Communiceren om het communiceren heeft immers weinig zin. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal mogelijke doelstellingen van risicocommunicatie.

3.2 De doelstelling van risicocommunicatie

Er zijn drie hoofddoelen verbonden aan het communiceren over risico's: (Zie ook: Gray e.a. ,1998)

- **Kennis**: het verbeteren van kennis over en bewustwording van risico's en daarmee een bijdrage leveren aan het verkleinen van de kloof tussen percepties van burgers en deskundigen;
- **Houding**: het realiseren van een reële houding, draagvlak en een passende verwachting ten aanzien van risico's;
- **Gedrag**: bij de besluitvorming over risico's[6] consensus bereiken, een compromis sluiten over controversiële risicokwesties en/of het veranderen of versterken van risico-gerelateerd gedrag[7]

Deze doelen kunnen bereikt worden door informatie-overdracht, interactie/participatie of door andere partijen een stem in de besluitvorming te geven.

Bij de doelstellingen geldt dat net als in 'gewone' communicatie, doelen zoveel mogelijk SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) moeten zijn.

"Binnen Ruimte voor de Rivier wordt voornamelijk gecommuniceerd over mogelijk te nemen maatregelen en de reden voor deze maatregelen, een verhoogd risico op overstromingen. Mensen overtuigen van de noodzaak ervan is cruciaal omdat deze soms fors ingrijpen op de huidige woon- en leefomgeving. Daarom is het belangrijk duidelijk over risico's te communiceren om begrip voor de maatregelen te krijgen. Zonder bewustwording van overstromingsrisico's kan geen gedragen pakket van maatregelen tot stand komen. Acceptatie van maatregelen wordt verhoogd doordat mensen inzien dat de veiligheid wordt vergroot. Begrip en draagvlak zijn onontbeerlijk." (een respondent tijdens een interview)

Het verbeteren van kennis over risico's en het creëren van een reële houding ten aanzien van risico's
Soms is het doel van risicocommunicatie enkel het verbeteren van kennis over en de bewustwording van risico's. Een onderliggend doel hiervan kan zijn dat mensen gerustgesteld of juist gealarmeerd moeten worden.

[6] Dit komt overeen met de tweede ambitie van de veiligheidsvisie van VenW: expliciete en transparante afweging van maatregelen.

[7] Dit komt overeen met de derde ambitie van de veiligheidsvisie van VenW: voorbereid zijn op onvermijdelijke risico's.

De nadruk ligt op het creëren van een geïnformeerde bevolking door zo volledig mogelijk de feiten te communiceren of hierover voor te lichten. Het idee is dat door een open en eerlijke communicatie over aard, omvang, effecten, politieke en beleidsmatige afwegingen, of en wat doelgroepen zelf kunnen doen etc. bij de doelgroepen een reële houding ontstaat ten aanzien van risico's en veiligheid. Er kan op die manier gewerkt worden aan het managen van verwachtingen. Naast voorlichting of educatie kan ook interactie met de doelgroep nodig zijn om betrokkenheid, begrip en draagvlak te creëren. Het grote voordeel van interactie is dat het direct mogelijk is feedback te geven, onduidelijkheden of misverstanden te signaleren en weg te nemen.

Een consensus of compromis sluiten over risicokwesties
Consensus of een compromis bereiken over risicokwesties kan ook een doel zijn van risicocommunicatie. Zo kan risicocommunicatie helpen om conflicten te voorkomen die gebaseerd zouden kunnen zijn op onjuiste informatie of die op zouden kunnen spelen door vermeend geheimzinnig gedrag van instanties. Als er grote controverses voorkomen dan wordt de beslissing van het risicomanagement of de risico-inschatting in twijfel getrokken. Middels risicocommunicatie kan dan geprobeerd worden om zulke conflicten zo goed mogelijk op te lossen. Een interactieve aanpak of wel het actief consulteren en betrekken van belanghebbenden en geïnteresseerden is noodzakelijk.

Gewijzigd risicogerelateerd gedrag
In sommige gevallen is een wijziging in risicogedrag het gewenste doel van risicocommunicatie. Dit is het moeilijkst te realiseren communicatiedoel. Het kan bedoeld zijn om vertoning van gedrag met een groot risico te reduceren zoals het stoppen met roken of juist om correct gedrag in bepaalde (nood)situaties aan te moedigen. Denk aan voorlichtingscampagnes als: "Geef het door, rechts gaat voor", "Houd twee seconden afstand", of: "BOB jij, of BOB ik?". Bij het wijzigen van gedrag is altijd een mix aan communicatie-instrumenten nodig. Bij gedragsveranderingen in het verkeer worden vaak massamediale middelen ingezet. Bij gedragsveranderingen op kleinere schaal kunnen interactieve of persoonlijke communicatiemiddelen goed werken.

3.3 Welke variabelen bepalen of het communicatiedoel wordt bereikt?

Of het gewenste doel van risicocommunicatie bereikt wordt, hangt af van een groot aantal variabelen:

- de zender moet over de juiste capaciteiten als communicator beschikken en als betrouwbaar worden ervaren;
- de risicoboodschap moet eenduidig zijn, wat betekent dat tegenstrijdigheid in berichtgeving vanuit de zender moet worden voorkomen;
- het kanaal waarlangs de risicoboodschap wordt verzonden moet voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria, zoals een voldoende bereik bij de doelgroep, betrouwbaarheid, tijdigheid etc.;
- er moet zo min mogelijk ruis (vervorming van de boodschap gaandeweg) optreden;
- de ontvanger moet beschikken over kwaliteiten als luisteraar (Wapenaar e.a., 1989).

Stap 4: De boodschap, strategie en evaluatie

4.1 Inleiding

De risicocommunicatiestrategie beschrijft de wijze waarop de geformuleerde doelstellingen worden nagestreefd. In dit hoofdstuk komen de diverse aspecten die een rol spelen bij het bepalen van de communicatiestrategie aan de orde. Zo wordt ingegaan op de boodschap, het onderscheid tussen een risicoboodschap en een gewone communicatieboodschap, de (betrouwbaarheid van de) afzender van de communicatie, de mate van openheid van de communicatie, het moment van communiceren, het kiezen van communicatiemiddelen en de *tone of voice*. Als eerste wordt ingegaan op de boodschap.

4.2 De risicoboodschap

4.2.1 Wat maakt een boodschap een risicoboodschap?

Over de te communiceren boodschap is veel geschreven in de risicocommunicatieliteratuur. Interessant is om te kijken op welke punten de risicoboodschap zich onderscheidt van een 'gewone' communicatieboodschap.

De verschillen kunnen zitten in het gebruik van:

1. rationele argumenten. In de risicoboodschap zal aandacht zijn voor onzekerheden, zoals de kans op een risico-incident en de gevolgen daarvan;
2. emotionele argumenten. Risico's kunnen tot heftige emoties leiden, omdat de gevolgen van een risico-incident de persoonlijke levenssfeer van mensen kunnen raken;
3. praktische argumenten. In de risicoboodschap is veelal aandacht voor praktische zaken zoals gedragsinformatie ('sluit bij brand ramen en deuren').

Hieronder wordt dieper ingegaan op de verschillende argumenten in de risicoboodschap.

Dat je met de inhoud en de toonzetting van je boodschap veel kunt doen, toont het volgende voorbeeld aan.
'Bij de renovatie van de A-10 West werd de omgeving gemobiliseerd om mee te denken en te werken door het probleem niet te bagatelliseren, maar de boodschap juist scherp neer te zetten. "Het zal een chaos worden in Amsterdam!" Dit was zeer effectief. Om de deplorabele staat van de weg aan te tonen, is in een documentaire op de tv gebruik gemaakt van het volgende voorbeeld: "Als je met een caravan over de A-10 West rijdt, moet je 'm daarna opnieuw inrichten" ' (een respondent tijdens een interview)

Ad. 1 Rationele argumenten

Omdat risicocommunicatie vaak gebaseerd is op kwantitatieve risicoschattingen, bestaat de risicoboodschap vaak uit rationele argumenten. Deze argumenten bevatten veelal numerieke of statistische informatie over de kans van optreden van een bepaald negatief gevolg.

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat er een groot verschil kan bestaan tussen de risicoperceptie van burgers en deskundigen. Bij het samenstellen van de boodschap moet rekening worden gehouden met de belevingswereld van de publieksgroepen. De zorgen van publieksgroepen die risico's beoordelen, behoren daarom centraal te staan in de risicoboodschap. Het is van belang om zorgvuldig om te gaan met rationele en vaak technische argumenten in de boodschap en de boodschap zoveel mogelijk aan te passen aan de belevingswereld van burgers.

Tenslotte is het belangrijk je te beseffen dat een risico iets anders is dan een gevaar. Een gevaar is een bedreiging die niet aan eigen handelen kan worden toegeschreven terwijl dat bij een risico wel kan. Dit betekent iets voor de mate van acceptatie; dat wat je niet kunt beïnvloeden accepteer je gemakkelijker dan iets waarvan je weet dat er maatregelen kunnen worden getroffen om een bestaand risico eventueel te verkleinen.

Een praktijkvoorbeeld van risico's waarbij rationele argumenten de boventoon voeren is kernenergie. De risicoanalist J.C. de Knijff (2002) omschrijft het als volgt: "Voorstanders (van kernenergie) blijven hardnekkig hun gelijk voorlichten met het overlijdensrisico, een gevaarsmaat waarvan wetenschappelijk vaststaat dat deze onwerkzaam is in communicatie met een breed publiek". Factoren als onbekendheid en onbeheersbaarheid zouden de gevaren volgens de Knijff aantoonbaar beter beschrijven.

Ad. 2 Emotionele argumenten
Waar rationele argumenten zich vooral op de kans van bepaalde negatieve gebeurtenissen richten, gaat het bij het gebruik van emotionele argumenten meestal om de gevolgen van risicovolle activiteiten. Uit onderzoek (Van der Lee, 1998) is gebleken dat het gebruik van angstgevoelens in de boodschap ertoe leidt dat het betreffende bericht beter wordt onthouden. Ook is er een groot effect op de gedragsintentie van de ontvangers[8]. Deze positieve effecten van het gebruik van angstgevoelens in de boodschap treden echter alleen op, als de angstgevoelens niet te extreem zijn. In dat geval treden namelijk defensieve mechanismen in werking, wat o.a. leidt tot ontkenning van de inhoud van de boodschap.

"Bij het formuleren van emotionele argumenten in de boodschap kan wisselend worden omgegaan met het inspelen op angsten of gevoelens van het publiek. Er kan onomwonden gecommuniceerd worden dat te hard rijden levens kost, ondersteund met dramatische beelden van bijvoorbeeld een verongelukte auto of kinderfietsje, maar ook dat rustiger rijden minder stress geeft en meer comfort." (een respondent tijdens een interview)

[8] De boodschap moet dan wel eensluidend zijn en geen tegenstrijdige elementen bevatten. Zo concludeerde het bureau dat het incident met de lekkende ketelwagen in Amersfoort onderzocht, dat de boodschap *'voorzorgsmaatregelen, geen direct gevaar'*, gelijk met de melding *'binnen blijven en ramen en deuren sluiten'* eigenlijk een onmogelijke boodschap is om aan de bevolking over te brengen (Website gemeente Amersfoort).

Ad. 3 Praktische argumenten
De laatste jaren is er meer aandacht gekomen voor praktische argumenten. Hoewel nog niet overtuigend onderzocht, kan het gebruik van praktische argumenten in risicoboodschappen voordelen bieden boven de aanwending van rationele argumenten (Gutteling en Wiegman, 1996). Praktische, of casuïstieke, argumenten bevatten 'levendige', heldere informatie. Deze informatie zou volgens onderzoekers beter kunnen worden verwerkt in onze hersenen. Tevens kan levendige informatie sneller worden opgeroepen uit het geheugen, het biedt een betere beeldvorming dan rationele (statistische) informatie en is emotioneel interessanter. Risicoboodschappen met praktische argumenten zijn afgestemd op de doelgroep, zodat individuele handelingsalternatieven worden geboden.

Kansen zeggen burgers vaak weinig. Dit is zeker het geval, wanneer de kansen klein zijn en het risico onbekend. Nog meer moeite hebben burgers met de onzekerheidsmarges rond deze kansen (Recchia, 1999). Onenigheid onder deskundigen is helemaal fataal voor de acceptatie van de boodschap. Mensen willen belangrijke persoonlijke beslissingen niet baseren op onzekere informatie. In hoofdstuk zes is een checklist opgenomen, aan de hand waarvan bepaald kan worden, hoe gereageerd moet worden bij onzekerheid over kansen.

Enkele respondenten over het opnemen van informatie over onzekerheden in de boodschap:

'Je kunt nu wel verwachtingen uitspreken, maar als over een half jaar blijkt dat het niet klopt ben je niet meer geloofwaardig.'

'Je moet niet de illusie geven dat het veilig is, wanneer er nog onzekerheden bestaan. Je moet dus ook over de resterende risico's communiceren.'

4.2.2 Het gebruik van risicovergelijkingen
Om risicoboodschappen helder te maken, worden vaak risicovergelijkingen gebruikt. Deze risicovergelijkingen kunnen risico's in perspectief helpen plaatsen. Er is echter een aantal nadelen verbonden aan het vergelijken van risico's. Zo moeten voordelen van riskante activiteiten niet gebruikt worden om risico's te rechtvaardigen. Verder kunnen irrelevante of misleidende vergelijkingen het vertrouwen in de risicoveroorzaker of -regulator schaden. De meest acceptabele vergelijkingen zijn eersterangs vergelijkingen. Daarbij wordt het risico met een standaard vergeleken, of met hetzelfde risico op een ander moment. Tweederangs vergelijkingen betreffen vergelijkingen met alternatieve oplossingen (inclusief het nulalternatief), of met hetzelfde risico op een andere plek. Er zijn nog slechtere vergelijkingen denkbaar, bijvoorbeeld waarbij het risico wordt beoordeeld op kosten of voordelen, of een vergelijking met compleet andere risico's[9]. Overigens hangt het er sterk vanaf met welk doel en welke doelgroep je communiceert. Bij beleidsmakers kun je bijvoorbeeld dieper op een risicovergelijking ingaan dan bij burgers.

'Het vergelijken van risico's kan het beeld geven dat je jouw risico probeert te bagatelliseren. Het gevolg daarvan is dat bijvoorbeeld het bedrijfsleven denkt dat het allemaal wel meevalt en ze niet hoeven te veranderen en dat de burger ongerust blijft.' (een respondent tijdens een interview)

[9] Bron: Website Agency for Toxic Substances and Disease Registry - ATSDR

4.2.3 Voorwaarden voor een effectieve boodschap

Volgens Covello e.a. (1989) zijn de meest effectieve risicoboodschappen ontworpen voor een specifieke doelgroep. Immers: 'meanings are in people' (Berlo, 1960). Betekenissen zitten niet in boodschappen, maar in de mensen die ze encoderen en decoderen. Het is daarom onmogelijk om een effectieve boodschap te ontwerpen zonder dat de doelgroep en haar maatschappelijke context goed in beeld is gebracht. De volgende eisen worden aan de boodschap gesteld:

- Wees duidelijk over je intenties en maak deze de centrale boodschap;
- Zorg voor een eerlijke en gebalanceerde boodschap, waarin de sterkten en zwakten van beide kanten van een risicokwestie adequaat beschreven worden;
- Simplificeer de boodschap zo veel mogelijk zonder aan accuraatheid te verliezen;
- Zorg ervoor dat de boodschap zo min mogelijk angst of onzekerheid oproept bij de ontvanger. Dit kan door pretesting van de boodschap aan het licht komen;
- Plaats de simpele boodschappen in het begin van de tekst en voeg langzamerhand complexere kwesties toe;
- Voeg concrete informatie toe over specifiek te ondernemen handelingen, zelfs al gaat het alleen maar om het verwijzen naar een adres waar men meer informatie kan krijgen;
- Wees eerlijk, compleet en ontvankelijk in het opstellen van de boodschap;
- Neem voldoende de tijd voor het verpakken van de boodschap, maar verander de boodschap niet om de verpakking mooier te maken;
- Leg de risicoboodschap uit en laat de logica en de adequaatheid die eraan ten grondslag ligt zien, zonder superioriteit te claimen;
- Plaats het risico in de maatschappelijke context en rapporteer numerieke kansberekeningen alleen samen met een woordelijke toelichting;
- Gebruik risicovergelijkingen om risico's in perspectief te plaatsen. Gebruik risicovergelijkingen alleen als zij zijn afgestemd op een specifieke doelgroep; als duidelijk wordt gemaakt waarvoor zij dienen; als de aannames en onzekerheden in de berekeningen worden vermeld;
- Maak gebruik van de bijdrage van alle relevante bronnen, dus niet enkel van wetenschappelijke experts;
- Test de boodschap vooraf, in plaats van denken dat je weet wat de burger wil weten.

(Bron: Covello e.a., 1989; Renn, 1992; Mertens e.a., 2002)

Tips uit de VenW praktijk:

- informeer duidelijk over de gevolgen;
- maak duidelijk dat er altijd risico's zullen zijn;
- maak burgers mede-verantwoordelijk;
- behandel risico's niet anders dan andere maatschappelijke issues;
- leg het waarom van een project goed uit, het kan bijvoorbeeld elders een onveilige situatie verbeteren;
- visualiseer waar mogelijk;
- bagatelliseer een risico niet;
- zorg dat je als ministerie op een lijn zit en eenduidig communiceert;
- communiceer pro-actief over dilemma's.

4.3 De strategie

4.3.1 De overheid als zender van risicocommunicatie

De overheid móet als risicoregulator met publieksgroepen communiceren over risico's. Dit heeft als voordelen dat de waakzaamheid en de zelfredzaamheid van burgers worden verbeterd én dat het vertrouwen in de overheid als risicoregulator kan worden verhoogd.

Vertrouwen

Bij het communiceren over risico's is vertrouwen in de bron van het grootste belang. Regelmatig komt het voor dat het publiek weinig vertrouwen heeft in potentiële bronnen van risico-informatie. Soms wordt wat dergelijke bronnen over risico's naar buiten brengen zelfs als minder 'waar' beoordeeld dan wat men van anderen hoort. Voor een overheid die communiceert over risico's is het vertrouwen dat publieksgroepen in haar hebben dus van groot belang. Dit vertrouwen is niet zomaar tot stand gebracht, omdat de overheid vaak wordt gezien als niet terzake kundig als het om risico's gaat. Ook vindt het publiek dat de overheid zich in de besluitvorming te veel laat leiden door de belangen van het bedrijfsleven, of dat er politiek-strategisch wordt gekozen voor het ontwikkelen van bepaalde technologieën, zonder dat daar bij het publiek draagvlak voor bestaat (Gutteling, 2000). Daarnaast valt men bij paniek en onzekerheden altijd terug op het vertrouwen in de 'vertrouwden' (Schnabel, 1999). Door het communiceren over risico's kan de overheid zorgen dat het één van de vertrouwden blijft (of wordt).

Consistente, open en vraaggestuurde communicatie

Als de ervaringen van het publiek met de overheid in orde zijn, is het noodzakelijk voor het vertrouwen om consistent te zijn in de berichtgeving en om steeds open te communiceren. Vermijd eenzijdige communicatie en besteed aandacht aan het besluitvormingsproces. Idealiter is het besluitvormingsproces en daarmee ook de communicatie vraaggestuurd in plaats van aanbodgericht.

Het effectief communiceren over risico's van overheidsbeleid stelt volgens een respondent eisen aan de cultuur binnen de overheid. *'Het veranderen van het denken over risico's raakt de heersende cultuur. Omdat het veranderen van cultuur moeilijk is, zal ook het proberen te veranderen van het denken over risico's erg moeilijk zijn.'*

4.3.2 Wat bepaalt de geloofwaardigheid van de zender?

Uit onderzoek van Peters en anderen (1997) blijkt dat vertrouwen in en geloofwaardigheid van de zender in verband met risicocommunicatie afhangen van de volgende factoren:

- Kennis en deskundigheid;
- Eerlijkheid en openheid;
- Betrokkenheid en toewijding;
- Zorgzaamheid en bezorgdheid (meevoelendheid).

Volgens Peters is het voor de overheid vooral van belang om betrokken te zijn en deze betrokkenheid uit te stralen. Deze variabele leidt tot een grotere stijging in vertrouwen dan welke andere variabele dan ook. Burgers accepteren (enige) fouten van een betrokken overheid.

Wim Beukenkamp, senior-adviseur Risicomanagement bij de AVV zegt hier het volgende over (2002): "Voor de VenW-situatie is het van belang dat in het veiligheidsmanagement haalbare doelen worden gesteld. Helemaal géén risico is nooit te bereiken, dus een "zero-risk" beleid voldoet niet en zal niet betrouwbaar overkomen bij de burger. Het stellen van haalbare doelen zal een betrouwbaar beleid opleveren. Dan mag je een beetje falen."

4.3.3 Open communicatie

Overheidsinstanties die zich open en respectvol opstellen tegenover bezorgde burgers en erin slagen om boze reacties te voorkomen, kunnen de risicoperceptie waarschijnlijk gunstig beïnvloeden (Gutteling en Wiegman, 1996). Als een organisatie faalt in het communiceren van een risicokwestie heeft het publiek volgens Lang en anderen (2001) snel het oordeel klaar. De organisatie zal de vereiste informatie of kennis wel niet paraat hebben, is schuldig en probeert de boel te verdoezelen, of is alleen maar ronduit arrogant, of mogelijk een combinatie van alledrie. Als er weinig informatie beschikbaar is, dan is het wenselijk om aan te geven welke informatie wél bekend is en wanneer verdere informatie naar verwachting beschikbaar zal zijn (Lang e.a., 2001).

"Communiceer als er gevaar dreigt voor mensen. Laat zien dat je er wat aan gedaan hebt en dat je meteen met verbetermaatregelen of oplossingen komt. Wees open. Openheid is ook in je eigen belang want als je zaken verborgen houdt verlies je vertrouwen. Mensen zijn mondiger dan vroeger en ze zijn meer risicobewust."
(een respondent tijdens een interview)

4.3.4 Tegenstrijdige boodschappen

Wanneer publieksgroepen een risicoboodschap ontvangen, zoeken zij, afhankelijk van de individuele informatiebehoefte, naar bevestiging van de gecommuniceerde boodschap. Dit houdt het controleren van de boodschap in, via dezelfde of, waarschijnlijker, andere bronnen. Dit heeft implicaties voor de overheid als zender. Tegenstrijdige boodschappen moeten worden voorkomen. Daarom is het van belang om samen te werken met andere bronnen van risicocommunicatie en de boodschap en woordvoering zo mogelijk op elkaar af te stemmen.

4.3.5 Op welk moment communiceren?

Volgens Covello en anderen (1989) is het vroegtijdig naar buiten brengen van informatie bepalend voor het tempo waarin een oplossing voor het probleem komt. Wachten met communiceren kan uitlekken tot gevolg hebben. Dit zorgt voor verlies van vertrouwen en geloofwaardigheid. Als je de eerste bent die komt met bepaalde informatie, kan je de accuratesse van die informatie beter beheersen. Een ander positief gevolg van tijdig communiceren is dat het publiek sneller en beter kan worden betrokken bij de besluitvorming. Mensen zijn ook eerder geneigd tot overschatting van het risico, wanneer je informatie langer achter houdt.

"Het lastige bij risicocommunicatie is dat je als expert wel iets kunt zeggen en weerleggen, maar dat je daarmee niet de perceptie bij de mensen weghaalt. Beleving moet je niet bagatelliseren. Een belangrijk deel van de boodschap is: je kunt niet alle risico's uitsluiten, wel kun je zoveel mogelijk incidenten en gevolgen beperken."
(een respondent tijdens een interview)

4.4 De evaluatie

Het is sterk aan te raden om op gezette tijden de communicatiestrategie te evalueren en zo nodig bij te sturen. Zijn er bijvoorbeeld wijzigingen in de samenstelling of risicoperceptie van de doelgroepen, landt de boodschap, draagt de communicatie bij aan het behalen van de geformuleerde doelen, zijn er in- of externe ontwikkelingen die nopen tot een wijziging van boodschap of strategie? Voor communicatie-onderzoek zijn allerhande methoden en technieken beschikbaar. Twee typen onderzoek staan hieronder nader beschreven.

4.4.1 Evaluatieonderzoek

Om het effect (ook het onbedoelde effect) van de communicatie te beoordelen op kennis, houding en gedrag van de doelgroep, kan een evaluatieonderzoek uitgevoerd worden. Hierbij wordt een experiment uitgevoerd, waarbij de onderzoekspopulatie wordt opgesplitst in een experimentele groep die aan de communicatie wordt blootgesteld en een controlegroep waarbij dat niet gebeurt. Bij beide groepen kunnen vervolgens voor- en nametingen gehouden worden op effectvariabelen als kennis, houding en gedrag. Ook kan worden onderzocht hoe deze effecten verschillen tussen mensen met verschillende leeftijd, geslacht, socio-economische status, opleiding en burgerlijke staat (Wapenaar e.a., 1989).

4.4.2 Procesevaluatie

Naast het meten en onderzoeken van de effecten van de communicatie is het ook raadzaam het proces te evalueren.
Bij procesevaluatie wordt vastgelegd wat er gebeurt bij de planning en uitvoering van de communicatie, op welke manier en door wie. Hierdoor kunnen de resultaten van de communicatie verklaard worden en zijn verbeteringen mogelijk (Wapenaar e.a., 1989). Bij procesevaluatie wordt in ieder geval aandacht besteed aan deze onderwerpen (zie ook Seydel, 1991):

- De systematiek van de risicocommunicatie;
- De argumentatie voor de keuzen die ten grondslag liggen aan de risicocommunicatiestrategie;
- De tijdsplanning;
- Afwijkingen die zich in de gebruikte systematiek en planning voordoen en de oorzaken daarvan;
- De manier waarop deze problemen zijn opgelost;
- De activiteiten die uitgevoerd worden;
- De samenwerking tussen alle betrokkenen.

Tijdens een evaluatie in de eerste fase van de campagne 'Nederland leeft met water' bleek dat de tv-spot met weerman Peter Timofeeff in de badkuip een grote bekendheid genoot, maar dat de boodschap de mensen ontging. Daarom is vroegtijdig overgegaan naar de tweede fase van de campagne die gericht was op het aangeven van concrete handelingsperspectieven.

4.5 Algemene aandachtspunten bij het formuleren van een risicocommunicatiestrategie

Voorafgaand aan de aandachtspunten twee zaken. Ten eerste het belang van **maatwerk**. Het opstellen van een communicatiestrategie is altijd maatwerk. Op voorhand kan niet worden gezegd dat je altijd over alle risico's moet communiceren en dat dit altijd op een bepaalde manier moet gebeuren. Per project en binnen het project per gebeurtenis maak je afwegingen en neem je beslissingen. Maatwerk en met verstand zijn daarbij sleutelbegrippen.

- Betrek het publiek in een vroeg stadium bij het nemen van beslissingen:
  - Communiceer ruim op voorhand;
  - Communiceer op regelmatige basis;
  - Zorg dat de resultaten van onderzoeken over thema's waar de bewoners bij betrokken zijn ook naar de bewoners gecommuniceerd worden;
- Geef de doelgroep invloed in het communicatieproces. Daarmee verbetert het vertrouwen in jou als zender en uiteindelijk wordt het doel van communicatie beter bereikt;
- Besteed aandacht aan de verborgen agenda's en de sociale, economische en politieke afwegingen die horen bij het communiceren over risico's:
  - Wees transparant over de wijze waarop beslissingen worden genomen en licht toe welke afweging is gemaakt tussen belangen, risico en nut;
- Men kan de ontvangers van de boodschap alleen overtuigen, als het hun belangen en ongerustheden aanspreekt:
  - Anticipeer op de belangen van de doelgroepen en ontwerp het communicatieplan om aan hun belangen tegemoet te komen. Besteed voldoende tijd en geld aan onderzoek naar kennis, houding en gedrag van publieksgroepen.
- Maak geen gebruik van veronderstellingen over wat mensen weten van, denken over of gedaan willen hebben aan risico's;
- Laat in de communicatie zien dat je begrijpt waarom mensen geëmotioneerd reageren en beantwoord deze emoties met woorden en daden:
  - Laat je inspanningen om mensen te informeren over risico's nooit ten koste gaan van je begrip voor het feit dat elke ziekte, verwonding en elk sterfgeval een tragedie is;
  - Laat in de communicatie zien dat je begrijpt dat voor mensen andere zaken tellen dan alleen de kans op een dodelijk ongeval;
- Ontwerp verschillende communicatieprogramma's voor verschillende doelgroepen, maar verander de boodschap niet;
- Werk over twee sporen: enerzijds het spoor van objectieve informatie (feiten en cijfers), anderzijds het subjectieve spoor (beelden en emoties);

- Besteed aandacht aan de wijze van presentatie:
  - Vermijd ingewikkeld taalgebruik;
  - Gebruik een herkenbare stijl die onveranderd blijft;
  - Stel berichten zodanig op dat iedereen kan volgen waar het over gaat;
  - Controleer of de betrokkenen de informatie daadwerkelijk hebben ontvangen;
  - Geef in de communicatie steeds aan wanneer men nieuwe informatie kan verwachten;
  - Identificeer: vermeld de opdrachtgever, de uitvoerder en de verantwoordelijke;
  - Stel bij schriftelijke communicatie extra exemplaren ter beschikking op centrale plaatsen die voor de bewoners gemakkelijk toegankelijk zijn;
- Heb veel aandacht voor het opbouwen van vertrouwen:
  - Probeer samen met andere vertrouwenwekkende bronnen communicatie op te zetten;
  - Laat zien wat je waard bent, maar vraag niet om vertrouwen;
- Luister naar mensen en hun ongerustheden:
  - Laat zien dat de inbreng van de bevolking gewaardeerd, begrepen en gerespecteerd wordt en dat met de publieke opinie rekening wordt gehouden ook al zal men er niet altijd aan tegemoet kunnen komen;
  - Risicomanagers moeten net zoveel van het publiek leren als het publiek van hen kan leren;
- Coördineer alle communicatie binnen de organisatie en tussen organisaties;
- Gebruik betrouwbare tussenpersonen en betrek hen bij het risicocommunicatieprogramma;
- Werk samen met sleutelinstanties;
- Voldoe aan de informatiebehoefte van de media.

(Bron: Covello e.a., 1989; Renn, 1992; Mertens e.a., 2002)

Stap 5: Kiezen van communicatiemiddelen

5.1 Inleiding

Er bestaan zeer veel communicatiemiddelen en kanalen waarmee en waarlangs gecommuniceerd kan worden over risico's. In principe zijn er op dit punt weinig verschillen met middelen en kanalen die voor 'gewone' communicatie worden ingezet. Voordat er over risico's gecommuniceerd kan worden en kanalen geselecteerd zijn, is het van belang de eerdere stappen in het communicatieproces te hebben doorlopen. Met andere woorden: wat wil je bereiken, wie zijn de doelgroepen en welke kenmerken hebben deze, wat is de boodschap en welke strategische uitgangspunten spelen een rol?

Als deze vragen beantwoord zijn, kan worden overgaan tot het selecteren van communicatiemiddelen. In dit hoofdstuk staan aandachtspunten bij de selectie van middelen en een overzicht van mogelijk in te zetten middelen voor risicocommunicatie.

5.2 Selectiecriteria communicatiemiddelen

Bij het selecteren van passende communicatiemiddelen om een risicoboodschap over te brengen is het van belang helder zicht te hebben op de doelgroep, gesegmenteerd in neutralen, geïnteresseerden en belanghebbenden. Een indeling in deze categorieën geeft aan of de doelgroepen alleen geïnformeerd worden (meeweten), een actieve rol spelen door (ervarings)deskundigheid in te brengen en mee te praten of dat zij een meer beslissende rol spelen.

Deze informatie tezamen met kennis over grootte, geografische spreiding, bereikbaarheid en andere kenmerken geeft inzicht in de verschillende typen communicatiemiddelen die nodig zijn om de geformuleerde doelstellingen bij de doelgroep te kunnen bereiken. Specifiek voor risicocommunicatie is dat er bij de keuze van communicatiemiddelen rekening moet worden gehouden met de te verwachten emoties die de boodschap kan oproepen. Een mogelijkheid tot feedback of interactie kan hierdoor extra belangrijk zijn.

Verder speelt een rol:

- Hoeveel budget is beschikbaar?;
- Gaat het om kort of langdurige activiteiten?;
- Mate van benodigde participatie (zie ook paragraaf 5.4).

"Het Waterschap Vallei en Eem heeft een CD-ROM ontwikkeld waarop te zien is hoe het water bezit neemt van het land bij een dijkdoorbraak. Deze visualisatie heeft goed gewerkt bij het maken van afspraken over crisisbeheersing tussen verschillende partijen."
(een respondent tijdens een interview)

5.3 Soorten communicatiemiddelen

Qua soorten communicatiemiddelen valt te denken aan:

- Persoonlijke of mondelinge communicatie. Bijvoorbeeld bilateraal of groepsoverleg, workshops, expertmeetings etc.;
- Schriftelijke communicatie. Bijvoorbeeld informatiebulletins, (huis-aan-huis) brieven etc.;
- Massamediale communicatie. Bijvoorbeeld advertenties in de media, radio- en tv-spotjes etc.;
- Digitale communicatie. Bijvoorbeeld discussieplatforms via internet, inter- en intranetsites, SMS-jes etc.

De provinciale risicokaarten en de risico-atlassen van de rijksoverheid zijn duidelijke voorbeelden van daadwerkelijke risicocommunicatiemiddelen.

"De risico-atlassen en de Risicoregistratie van Gevaarlijke Stoffen zijn passieve communicatiemiddelen. Iemand die geïnteresseerd is in de risico's die hij loopt in zijn woon- en leefomgeving moet hier actief naar op zoek gaan."
(een respondent tijdens een interview)

Afhankelijk van de rol van de doelgroep kan gekozen worden voor één of meerdere typen communicatiemiddelen. In de praktijk zal het vaak om een mix van typen middelen gaan, omdat dat de grootste kans geeft de doelstellingen te bereiken.

Uit onderzoek van Rohrmann (2000) blijkt dat de volgende typen communicatiemiddelen worden gebruikt voor de communicatie over risico's:

- Drukwerk (bijvoorbeeld folders en brochures), verspreid door instanties;
- Productinformatie, bedieningsinstructies, etc.;
- Voorzieningen voor overheidsvoorlichting, infolijnen, etc.;
- Educatieve videofilm, cd-rom, etc.;
- Informatie gepresenteerd in een radio- of televisie-uitzending, krant, tijdschrift en internet;
- Presentatie van een deskundige (tijdens een vergadering, openbare zitting, training, etc.);
- Waarschuwingssirene of boodschappen door mobiele luidsprekers.

De bovenstaande middelen kennen een aantal onderlinge verschillen. Zo variëren de omvang en de aard van het bereikte publiek en de kosten per bereikte persoon. Verder wijkt de mate waarin terugkoppeling plaatsvindt af. Tenslotte varieert ook de mate waarin de activiteit van de ontvanger gestimuleerd wordt per kanaal. Een grotere activiteit heeft meestal een gunstig effect op de mate van betrokkenheid, begrip en draagvlak (Wapenaar e.a., 1989).

Wellicht kan VenW nog eens kijken naar het bedrijfsleven. Uit een interview: *"een heel effectieve manier van risicocommunicatie kan worden uitgevoerd door bedrijven. Zij hebben de mogelijkheid burgers op hun terrein toe te laten en zo daadwerkelijk te laten zien wat en hoe ze produceren en wat ze doen aan veiligheid. Ook kan er begrip komen voor het feit dat een bedrijf een grens heeft wat betreft investeringen in veiligheid."*
(een respondent tijdens een interview)

5.4 Selectie van middelen op basis van de mate van publieke participatie

In hoeverre is het van belang dat het publiek participeert? Kijkend naar de rol van de doelgroepen, bijvoorbeeld onderverdeeld in: meebeslissen, meewerken, meedenken, meeweten, dan zal er veelal sprake zijn van een afnemende participatie. Vooral bij de eerste drie categorieën zal een continue tweezijdige dialoog vanaf een vroeg tijdstip effectief kunnen zijn.

De volgende verschillende niveaus van participatie kunnen worden onderscheiden (van laag naar hoog):

- Voorlichting – het geven van informatie over de geplande activiteit;
- Raadpleging – het publiceren van een aantal opties en wachten op feedback;
- Opiniepeiling (samen beslissen) – burgers vragen om aanvullende ideeën en opties aan te dragen en zo mee te werken aan oplossingsrichtingen;
- Conversatie (samenwerken) – het bouwen op opiniepeiling door het vormen van een partnerschap met de gemeenschap.

In Figuur 5.1 wordt een aantal communicatiemiddelen genoemd dat per niveau van participatie gebruikt kan worden.

Figuur 5.1: Communicatiemiddelen gesorteerd naar mate van publieke participatie en het delen van bevoegdheden (Warwick Blood, 2002)

Delen van bevoegdheden	Publieke participatie: Laag	Publieke participatie: Hoog
Laag	'Voorlichting' Folder Film Veiligheidscertificering	'Raadpleging' Publieke bijeenkomst
Hoog	'Opiniepeiling' Opinieonderzoek Focus groep Interview	'Conversatie' Delphi-methode Interactieve planvorming

5.5 Pretesten

Het pretesten van risicocommunicatiemiddelen kan inzicht bieden voor gedetailleerde ontwerpbeslissingen. De volgende vragen zouden kunnen worden beantwoord:

- Begrijpt de doelgroep de inhoud van de communicatie?
- Stemt de doelgroep in met de aanbevelingen of interpretaties van de risico's in de boodschap?
- Hoe beoordeelt de doelgroep de boodschap?
- Welke mogelijke ongewenste effecten kunnen er optreden?

Dit kunnen zowel over- als onderreacties zijn: bijvoorbeeld dat de boodschap tot paniek leidt en onevenredige angstgevoelens of dat mensen onterecht denken dat het hen niet aangaat. Door de middelen te pretesten kan een goede inschatting van het te behalen effect worden gegeven.

Hoe kun je kansberekening vertalen? Een respondent suggereert het volgende: *"Stel er zijn 350 witte en 1 rode bal in de lottomachine. Mijn buurman heeft altijd de rode bal te pakken! Tweemaal achtereen de lotto winnen is in theorie ook mogelijk. Een leven lang meedoen en nooit de rode bal trekken zal echter ook velen overkomen."*

5.6 Tot slot

In dit hoofdstuk is een aantal communicatiemiddelen besproken dat kan worden gebruikt bij de communicatie over risico's. Hoewel de mogelijkheden bijna eindeloos lijken, is het van belang om middelen en kanalen te kiezen die passen bij de boodschap die verkondigd wordt en bij de doelgroep die bereikt moet worden. Een aantal tips:

- Massamedia hebben een groot bereik en werken soms snel, maar de boodschap is niet af te stemmen op de specifieke situatie van de individuele ontvanger. Daarom is het van belang dat boodschappen via verschillende kanalen worden verspreid. Het gebruik van meer dan één kanaal zorgt ook voor minder ruisvorming (vervorming van de boodschap gaandeweg);
- Feedback moet gestimuleerd en aangemoedigd worden, want zonder feedback kan de communicatie niet op de doelgroep worden afgestemd en kan er dus niets verbeterd worden;
- Kies een kanaal dat geschikt is voor het verzenden van de boodschap en waarbij het waarschijnlijk is dat de doelgroep wordt bereikt. Een andere afweging betreft het kostenaspect;
- Maak gebruik van interpersoonlijke en sociale netwerken om boodschappen te ondersteunen en te bekrachtigen;
- Stel een informatienummer (en e-mailadres) in om de verspreiding van geruchten en andere misinformatie tegen te gaan;
- Benader groepen die moeilijk via massamedia of het geschreven woord te bereiken zijn op een persoonlijke wijze;
- Houd rekening met de behoeften van de media: wees open en toegankelijk voor journalisten; geef informatie afgestemd op de behoeften van de verschillende media (zoals visuele informatie voor op televisie); koppel terug wat je van de berichtgeving vond en probeer zo een lange termijn relatie tot stand te brengen met bepaalde journalisten.

(Bron: Covello e.a., 1989; Renn, 1992; Wapenaar e.a., 1989)

6. Checklisten

In dit laatste hoofdstuk zijn twee checklisten opgenomen waar de projectleider c.q communicatieadviseur gebruik van kan maken. De checklist in paragraaf 6.1 kan worden gebruikt in het geval dat het vermoeden bestaat dat mensen een risico onderschatten. De checklist in paragraaf 6.2 geeft inzicht in hoe om te gaan met onzekerheden.

6.1 Checklist vermoeden van risico-onderschatting

De stappen zijn chronologisch. Begin altijd met de eerste stap.

1. Weet je zeker dat zij het risico onderschatten?
Zou het kunnen dat zij het risico serieuzer nemen dan je denkt? Zou het kunnen dat jij het risico zelf te serieus neemt? Zou het kunnen dat zij het risico ontkennen, in plaats van onderschatten, omdat zij er te bang voor zijn? Als één van deze vragen bevestigend wordt beantwoord, moet niet geprobeerd worden om het risico erger te laten lijken.

2. Kan je het probleem elimineren?
Het is soms makkelijker en effectiever om het risico te verkleinen dan om mensen zover te krijgen dat zij het serieus gaan nemen. Zeker als het jouw fout is dat het risico bestaat, moet je denken over manieren hoe het te elimineren is. Als er een haalbare, kosteneffectieve maatregel bestaat, is risicocommunicatie een slecht en onethisch vervangingsmiddel.

3. Zijn zij niet op de hoogte van het risico?
Vaak wordt direct gedacht dat mensen niet goed op de hoogte zijn, terwijl ze dat wel zijn. Maar soms kennen de mensen bepaalde waarheden niet die hen zouden overhalen om serieuzer met het risico om te gaan. Dan is educatie wel de oplossing.

4. Zijn zij verkeerd geïnformeerd?
Desinformatie is moeilijker te corrigeren dan onwetendheid. Erken de redelijkheid van hun mening voordat je uitlegt waarom het onjuist is. Het is belangrijk om in te gaan op wat zij ervan denken.

5. Weten zij hoe zij zich moeten beschermen?
Een veelvoorkomende reden om een risico te onderschatten is dat men niet weet wat te doen. Ook gebeurt het vaak dat men denkt niet te weten wat te doen, terwijl men het eigenlijk wel weet. Als mensen machteloos zijn of zich machteloos voelen, is apathie geen irrationele reactie. Geef hen dingen te doen, zaken waarvan zij denken dat zij die kunnen en dat die zullen werken.

6. Zijn zij bewust en alert?
Leer mensen hoe zij zich de risico's en de voorzorgsmaatregelen kunnen herinneren en hou de aandacht vast.

7. Is er een "gemotiveerde onoplettendheid"?
Soms willen mensen geen aandacht besteden aan een risico. Bedenk een strategie hoe je kunt omgaan met problemen als "het kan niet gebeuren" en "het kan niet voorkomen worden".

8. Kan je hen meer verontwaardigd krijgen over het risico?
Plan je campagne op basis van de dimensies van risicoperceptie die het meest zullen bijdragen aan het risicobewustzijn (zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2).

9. Kan je hen minder verontwaardigd krijgen over de voorzorgsmaatregelen?
Mensen nemen risico's sneller serieus als zij niet verontwaardigd zijn over de voorzorgsmaatregelen.

(Bron: Website P. Sandman)

6.2 Checklist 'omgaan met onzekerheden'

1. Wacht niet op de confrontatie. Geef direct toe dat je onzeker bent over bepaalde zaken.

2. Begrens de onzekerheid: maak bekend wat je wel weet en wat niet.

3. Maak duidelijk dat je zekerder bent over sommige zaken dan over andere.

4. Leg uit wat je gedaan hebt of gaat doen om de onzekerheid te verminderen.

5. Als de overgebleven onzekerheid erg klein of erg moeilijk om verder te verkleinen is, zeg dat dan. Beloof niet meer dan je kan waarmaken.

6. Verklaar waarom je behoudend bent.

7. Rapporteer niet alleen risicoinschattingen van jezelf, maar geef ook aan dat andere(n) (deskundigen) er een andere mening op na houden.

8. Verschuil je niet achter onzekerheid. Ondanks eventuele slepende problemen ten aanzien van kwaliteitsgarantie en –controle kan het goed zijn dat het probleem waarschijnlijk gewoon bestaat.

9. Laat de onzekerheid niet eeuwig duren. Als er manieren zijn om de vraag te beantwoorden, moet je dat zeggen.

10. Zeg nooit "er is geen bewijs voor 'X'", als je die mogelijkheid nog niet onderzocht hebt.

11. Benadruk dat het soms nodig is om bij onzekerheden toch onmiddellijk geschikte maatregelen te nemen.

12. Erken dat mensen het oneens zijn over wat te doen als zij onzekerheid onder ogen zien.

13. Door mensen actief te betrekken, waardoor het kennisniveau toeneemt, kan de onzekerheid worden verminderd.

(Bron: vrij naar Website P. Sandman)

7 Literatuurlijst

B&A Groep Beleidscommunicatie BV (2003), *Handreiking Risicocommunicatie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties i.s.m. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Berlo, D.K. (1960), *The process of communication: an introduction to theory and practice*, New York: Holt, Rinehart en Winston.

Beukenkamp, W.R. (2002), geïnterviewd door M.H. Flinterman.

Covello, V.T., D.B. McCallum en M.T. Pavlova (Eds.) (1989), *Effective risk communication: the role and responsibility of government and non-government organizations*, New York: Plenum Press.

Flinterman, M.H., A.T.F. Glasius en P.G. van Konijnenburg (2003), *De Perceptie van Overstromingsrisico's*, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat.

Giddens, A. (2002), *Runaway world: how globalization is reshaping our lives*, Londen: Profile Books.

Gray, P.C.R., R.M. Stern en M. Biocca (World Health Organization) (1998), *Communicating about risks to environment and health in Europe*, Dordrecht: Kluwer.

Gutteling, J.M. en O. Wiegman (1996), *Exploring Risk Communication*, Dordrecht: Kluwer Academic.

Gutteling, J.M. (2000), 'Planning, ontwerp en evaluatie van risicocommunicatie', in: P.J. Schellens, S. Klaassen en S. de Vries (red.), *Communicatiekundig ontwerpen: methoden, perspectieven en toepassingen*, Assen: Van Gorcum.

Gutteling, J.M. (2001), *De controversiële boodschap – De communicatie tussen de deskundige en de leek over risico-onderwerpen*, Van Marum Lezing 2001 nr. 4.

Gutteling, J.M. en M. Kuttschreuter (2002), *Beleving Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen en de consequenties voor de communicatie met het publiek* – Essay voor Directoraat-Generaal Goederenvervoer (VenW), Enschede: Universiteit Twente.

Hedges, A. (1985), 'Group Interviewing', in: R. Walker (Ed.) *Applied Qualitative Research*, Aldershot: Gower Publ.

Huysmans, F. en A. Steenbekkers (2002), *Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*, Den Haag: SCP.

Knijff, J.C. de (2002), 'De ingenieur snapt het nog steeds niet', in: *De Ingenieur*, no. 15, 2002.

Lang, S., L. Fewtrell en J. Bartram (2001), 'Risk communication', in: L. Fewtrell en J. Bartram (Eds.), *Water Quality - Guidelines, Standards and Health: Assessment of Risk and Risk Management for Water-Related Infectious Disease*, Londen: IWA Publishing.

Lee, A. van der (1998), *Bang maken om bestwil – De roes van de voorlichter bij het gebruik van angst appeals*, Amsterdam School of Communication Research.

Leewis, M., F. Sybrandi en E. Stijger (2002), *Eindrapport Risicocommunicatie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Leewis, M. (2002), *Wat zullen we nu beleven? De relatie tussen (on)veiligheidsgevoelens en het transport van gevaarlijke stoffen*, Den Haag: B&A groep.

Lyklema, S. (2001), *Water Beheren en Communiceren – Een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*, Wageningen Universiteit.

Mertens, R., H. Keune, I. Loots en L. Goorden (2002), *Onrust in Moretusburg? Risicocommunicatie met de bevolking naast de fabriek - Verslag raadpleging wijkbewoners*, Brussel: Steunpunt Milieu en Gezondheid.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), *Verder met veiligheid – Gemeenschappelijke visie op veiligheid*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

National Research Council, Committee on Risk Perception and Communication, Commission on Physical Sciences, Mathematics and Resources, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education (1989), *Improving Risk Communication*, Washington D.C.: National Research Council.

Peters, R.G., V.T. Covello en D.B. McCallum (1997), 'The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication', in: *Risk Analysis* 17(1): p. 43-54.

Recchia, V. (1999), *Risk Communication and Public Perception of Technological Hazards*, Milaan: Fondazione Eni Enrico Mattei.

Renn, O. (1992), 'Risk communication: Towards a rational discourse with the public', in: *Journal of Hazardous Materials*, 29, 465-519, Amsterdam: Elsevier Science.

RIVM, Milieu- en Natuurplanbureau (2003), *Nuchter omgaan met risico's*, Bilthoven: RIVM.

Rohrmann, B. (1998), 'The risk notion - epistemological and empirical considerations'; in: M.G. Stewart en R.E. Melchers (Eds.), *Integrative risk assessment*, Rotterdam: Balkema.

Rohrmann, B. (2000), 'A socio-psychological model for analyzing risk communication processes', in: *The Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies*, Vol. 2000-2.

Schnabel, P. (1999), 'Nieuwe risico's; onzekerheid en de noodzaak van vertrouwen', in: *Symposium 'Het zekere van het onzekere – nieuwe risico's en de wetenschaps- en techniekcommunicatie'*, Ede: Stichting WeTeN.

Schooten, M.L.F. van en M.H. Flinterman (2003), *Integratie Beleving in Veiligheidsbeschouwingen*, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat.

Seydel, E. (1991), 'Evaluatie-onderzoek', in: B. Klandermans en E. Seydel (red.), *Overtuigen en activeren. Publieksbeïnvloeding in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum, p. 54-73.

Verdaas, J.C., P.P.J. Driessen en P. Glasbergen – Universiteit Utrecht, Vakgroep Milieukunde (1997), *Management van open planprocessen – Een reisgids voor de procesmanager*, Haarlem: Rijkswaterstaat Noord-Holland.

Wapenaar, H., N.G. Röling en A.W. van den Ban (1989), *Basisboek Voorlichtingskunde*, Meppel: Boom.

Warwick Blood, R. (2002), 'Communication Research in Everyday Contexts', In: *Communications Research Forum 2002*, Canberra: Department of Communications, Information Technology and the Arts.

Werkgroep Kernkwestie 5/7 (2002), *Eindverslag kernkwestie 5/7*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Woudenberg, F. (1994), *Effecten van de rampenvoorlichting 1993 in de regio Rotterdam-Rijnmond*, Rotterdam: Hulpverleningsdienst Rotterdam-Rijnmond.

Internet:

http://www.amersfoort.nl/bestuur/stadsberichten/stadsberichten_2002/sbrxtraketelwageninc.def.doc
http://www.atsdr.cdc.gov/HEC/primer.html
http://www.psandman.com
http://www.riskcommunication.org/home.htm
http://www.wijzeradvies.nl

Allen geraadpleegd in september 2003.

Deel C – Bijlagen

1 Lijst deelnemers workshop

Naam:	Dienst/Directie:	Functie:
Luc Adolfse	PB Ruimte voor de Rivier	Communicatieadviseur
Koen Augustijn	DLB	Communicatieadviseur
Martha Brouwer	DZH	Themaleider Verkeersveiligheid
Mirjam Leeflang	Projectorg. Betuweroute	Communicatieadviseur
Quirine van der Meij	DCO	Communicatieadviseur
Ingo de Moor	N.V. Westerscheldetunnel	Communicatieadviseur
Kees Poot	DWW	Sr. Projectleider Waterkeren
Jacqueline Risselada	DNH	Hoofd luchtvaartzaken

2 Lijst geïnterviewden

Naam:	Dienst/Directie:	Functie:
Hans Albersen	PB RW 73-Zuid/RW 74	Hoofd projectcommunicatie
Sebe Buitenkamp	MinVROM	Deskundige Externe Veiligheid
Hans Caljé	DCO	Senior Adviseur Communicatievraagstukken
Nina Hooimeijer	PB Mainportontwikkeling Rotterdam (DGG)	Projectleider
Jacques de Jong	IVW	Projectleider Risicoanalyse
Yvonne de Keulenaar	DCO	Persvoorlichter
Wendy de Klerk	PB Mainportontwikkeling Rotterdam (DGG)	Communicatieadviseur
Frank Kroonenberg	KNMI	Meteoroloog
Maarten van Leest	DGG	Projectleider Risicoatlassen
Anabel Mendez-Lorenzo	PB Benedenrivieren	Clusterleider Proces in de Regio
Ingo de Moor	N.V. Westerscheldetunnel	Communicatiemanager
Jeanette Quak	Prorail - Betuweroute	Communicatiemanager
Edward Ruiter	PO HSL-Zuid	Omgevingsmanager GroeneHart
René Scholtes	PB RW 73-Zuid/RW 74	Contractmanager
Ben Smit	HKW - DCC	Hoofd Crisiscommunicatie
Monique Somers	KNMI	Persvoorlichter
Yvonne Stokhuijzen	DGP (was DGG)	Senior Beleidsmedewerker (was coordinator communicatie bij project Tunnelveiligheid)
John Stoop	TU Delft	Docent Veiligheidskunde
Bert Toussaint	HKW	Bedrijfshistoricus
Willem Uittenbosch	Waterschap Vallei en Eem	Calamiteitencoördinator
Theo Verschoor	DNH	Projectdirecteur Geluidsisolatie Schiphol (was: Projectmanager A10-West)
Annemarie de Visser	HKW	Communicatieadviseur NLMW
Willem Vlakveld	AVV	Sr. Adviseur Verkeersveiligheid

3 Leden begeleidingscommissie

Naam:	Dienst/Directie:	Functie:
Wim Beukenkamp	AVV	Sr. Adviseur Risicomanagement
Hans Luiten	PB RvdR (HKW)	Manager Analyse en Ontwerp
Jacqueline Risselada	DNH	Hoofd afdeling Luchtvaartzaken
Dik de Weger	BWD	Sr. Specialist Risicoanalyse