

Communicatie over overstromingsrisico's: percepties en dilemma's

dr. ir. Teun Terpstra, Hkv lijn in water

Zijn **Nederlandse** burgers voorbereid op overstromingen? Het Nationaal Waterplan en de **beleidsnota** Waterveiligheid (ministerie van **Verkeer en Waterstaat**) spreken de ambitie uit om het **waterbewustzijn** en de **zelfredzaamheid van burgers** in geval van **een** overstroming te **vergroten**. Overheidscommunicatie is daarbij het **toverwoord**. Maar die **toverkunst** is niet eenvoudig. Het **vergroten** van het **waterbewustzijn** en de **zelfredzaamheid van burgers** **door middel van effectieve** overheidscommunicatie vraagt allereerst om **inzichten in de risicopercepties van burgers** en in hun **attituden ten aanzien van het individueel voorbereiden** op overstromingen (zelfredzaamheid). Daarnaast vraagt effectieve communicatie om **balanceerkunsten** aan de zijde van **de overheid**. In dit artikel zullen we **daarom enkele belangrijke resultaten bespreken van een reeds afgerond promotie-onderzoek** naar percepties van overstromingsrisico's onder **het Nederlands** publiek, en gaan we in op de **dilemma's** die verbonden **zijn** met de overheidscommunicatie over risico's.

De burger: resultaten van het risicoperceptie-onderzoek

Het risicoperceptie-onderzoek werd uitgevoerd middels een drietal vragenlijsten-surveys. In totaal namen ongeveer 3500 respondenten deel aan het onderzoek, verspreid over verschillende landsdelen in het rivierengebied, langs de kust en langs het IJsselmeer. Ondanks dat alle respondenten woonden in gebieden die beschermd worden door primaire waterkeringen, maakten zij zich gemiddeld genomen nauwelijks zorgen over het overstromingsrisico in hun omgeving. Deze onbezorgdheid kent tenminste twee samenhangende redenen. Ten eerste, de meeste mensen 'misten' ervaringen met situaties waaraan zij die zorgen direct kunnen ontleen. Bovendien, mensen die wél uit eigen ervaringen konden putten, hadden soms zelfs overwegend postief geladen herinneringen, waarin gevoelens van solidariteit en opwinding een belangrijke rol speelden. Deze groep bleek zich de minste zorgen te maken over het risico op overstromingen in de toekomst. Een tweede factor die substantieel bijdroeg aan de lage risicoperceptie is het grote vertrouwen dat mensen hebben in de partijen die zorgen voor de veiligheid tegen overstromingen, met name in hun expertise en het onderhoud van de waterkeringen. Toch verwachtte ongeveer tweederde van de respondenten grote schade aan de eigen bezittingen en de publieke infrastructuur in geval van overstromingen.

Deze perceptie leidde – in tegenspraak met sociaal psychologische theorie – echter niet tot de motivatie om zelf naar informatie te zoeken over het overstromingsrisico in de eigen omgeving, of om voorbereidingsmaatregelen te treffen (bijvoorbeeld om schade te voorkomen). Dit kan verklaard worden doordat de risicoperceptie van burgers "kans-georiënteerd" is: de lage perceptie van de (kleine) kans heeft een grotere invloed op het uitblijven van voorbereidingsgedrag dan de relatief hoge perceptie van de (grote) gevolgen. Mensen zien het risico op overstromingen onvoldoende als een bedreiging om zich daarop voor te bereiden, en verwijzen daarbij vaak naar de (recente versterkingen van) waterkeringen in hun omgeving.

Naast de lage risicoperceptie speelt eveneens het gepercipieerde handelingsperspectief een voornamelijk rol in het gedrag van mensen. De respondenten hadden moeite om te beoordelen welke voorbereidingsmaatregelen effectief kunnen zijn tijdens (dreigende) overstromingen. Het gebrek aan vertrouwen in handelingsperspectief verklaarde voor 30% tot 40% waarom men nauwelijks bereid was om zich voor te bereiden op overstromingen (bijvoorbeeld door informatie te zoeken, of een noodpakket aan te schaffen). Toch bestond er wel degelijk een latente behoefte aan risico-informatie. In de tweede survey gaf maar liefst 85% van de respondenten aan informatie over overstromingen te zullen lezen of bekijken, wanneer zij die ontvangen. In de derde survey was slechts 5% van de respondenten het eens met de stelling dat overheden hun gehele budget het beste kunnen investeren in het op orde houden van de waterkeringen. Zoals figuur 1 laat zien, verwachtte 95% van de respondenten dat de overheid ook investeert in rampenplannen en communicatie met het publiek.

De overheid: dilemma's in de communicatie over risico's

De bevindingen van het perceptieonderzoek kunnen goed verklaard worden vanuit het gevoerde waterveiligheidsbeleid in Nederland, waarin de nadruk in de voorbije decennia sterk heeft gelegen op het voorkomen van overstromingen, zowel in de uitvoering van het beleid als in de communicatie daarover. Goede

Figuur 1: Mening van 560 Zeeuwen over rampenplannen en communicatie



voorbeelden hiervan zijn ondermeer de slogan van de waterschappen ('droge voeten'), en de campagne 'Nederland leeft met Water'. Ook het advies van de Deltacommissie (2008) past in deze veiligheidsfilosofie. Onlangs nog (op 24 augustus) werd met de oplevering van een nieuwe keermuur in Harlingen het Deltaplan na 57 jaar écht voltooid. De oplevering was een feestelijke aangelegenheid, de kernboodschap was 'Harlingen Veilig' (zie bij voorbeeld youtube).

Hier stuiten we op het eerste, en meest fundamentele, dilemma in de overheidscommunicatie: idealiter zou er in de communicatie aandacht zijn voor zowel veiligheidsmaatregelen als voor de risico's die ondanks investeringen in veiligheid altijd zullen blijven bestaan. Waardevrije communicatie bestaat niet, er vindt altijd *framing* plaats: spreken we over 'waterveiligheid' of over 'overstromingsrisico's'? Beide 'frames' zijn van belang. Om te zorgen dat er voldoende draagvlak is voor het waterveiligheidsbeleid, is het belangrijk om voor de burger inzichtelijk te maken waarin belastinggeld wordt geïnvesteerd (legitimatie). Daarnaast is het belangrijk dat overheden ook open zijn over risico's; dus over datgene wat de samenleving te wachten staat in geval van een overstroming. De campagne 'Nederland leeft met Water' (Verkeer en Waterstaat) benadrukt met name de collectieve investeringen in de waterkeringen. De 'Denk Vooruit' campagne (Binnenlandse Zaken) daarentegen legt de nadruk meer op zelfredzaamheid; mensen worden gemotiveerd zich voor te bereiden op allerlei mogelijke noodsituaties. Door de enigszins tegenstrijdige boodschappen uit deze campagnes (collectieve waterveiligheid versus individuele zelfredzaamheid in noodsituaties) kan er verwarring ontstaan bij de burger over de vraag wat nu precies van hem/haar wordt verwacht ('het framing-dilemma'). Het tweede dilemma heeft betrekking op ethiek. Onder bestuurders en beleidsmakers leeft nogal eens onterecht het idee dat uitgebreide communicatie over de gevolgen van overstromingen of andere omgevingsrisico's zal leiden tot paniek en angstgerelateerde emoties in de samenleving. Transparantie en communicatie over risico's lijken daarmee op gespannen voet te staan ('het ethisch dilemma'). Ten derde, in de communicatie gericht op zelfredzaamheid geeft de overheid tamelijk algemene

voorbereidingsadviezen (bij voorbeeld, promotie van het noodpakket) in plaats van ramp- en gebiedsspecifieke informatie. Een belangrijk ijkpunt in de communicatie is om na te gaan welke informatiebehoeften er precies bestaan bij burgers en in hoeverre de communicatie daarop kan worden afgestemd. Gedetailleerde informatie over de lokale aard en omvang van risico's zorgen ervoor dat mensen eerder geneigd zijn tot adaptief gedrag. Voor overheden is het efficiënter en eenvoudiger om de communicatie op te zetten rondom meer generieke maatregelen. Het ontbreekt echter (nog) aan een kader waarmee de investeringen in communicatie kunnen worden afgezet tegen de bijdrage daarvan aan de veiligheid ('het advies-op-maat dilemma').

Tot slot

De recente uitbreiding van het waterbeleid met meer aandacht voor de communicatie met burgers (zie het Nationaal Waterplan) kan gezien worden als een belangrijke stap naar een meer evenwichtig waterbeleid, waarin zowel aandacht is voor de legitimatie van veiligheid als het bewustzijn dat risico's niet volledig zijn weggenomen. Een belangrijke vraag die vooralsnog onbeantwoord is, luidt: hoe kan met overheidscommunicatie de structurele investering in waterkeringen gelegitimeerd worden, en hoe kan tegelijkertijd het risicobewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers worden gestimuleerd? Het antwoord ligt nog niet voor de hand, omdat het perceptie-onderzoek heeft laten zien dat communicatie over investeringen in de waterkeringen leidt tot een dalend waterbewustzijn, terwijl voor het vergroten van de zelfredzaamheid juist een hoger waterbewustzijn noodzakelijk zal zijn. Het is dus vooral de combinatie van deze beide doelstellingen die zal vragen om een nieuwe, innovatieve aanpak in de overheidscommunicatie. Dit vergt voortgaand sociaal-psychologisch onderzoek. Maar het verlangt ook dat de boodschappen uit de verschillende overheids campagnes naadloos op elkaar aansluiten.

Literatuur

T. Terpstra, Flood Preparedness. *Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch Public*. Proefschrift Universiteit Twente, Psychologie en Communicatie van Gezondheid en Risico, 2009.