

# Burger wil advies op maat over zelfredzaamheid

**Bij de communicatie over overstromingsrisico's spelen diverse dilemma's een rol. Hoe open wil de overheid zijn, bijvoorbeeld? Uit recent onderzoek blijkt aan welke informatie de burger behoefte heeft en welke verantwoordelijkheid hij bij zichzelf legt en bij de overheid.**

DR. IR. T. TERPSTRA

Naast het voorkómen van overstromingen zal in de toekomst de aandacht ook gericht zijn op het beperken van slachtoffers en schade bij een mogelijke overstroming. Maar, zo stelt het Nationaal Waterplan (2009), 'het is een realistische constatering dat de hulpverlening bij een grootschalige overstromingsramp ontoereikend is om iedereen van adequate hulp te voorzien. Daarom is het vergroten van het handelingsperspectief van burgers en bedrijven van groot belang'. Het toverwoord hierbij is 'communicatie'. Landelijke campagnes, zoals 'Nederland leeft met Water' en 'Denk Vooruit', pogen het 'waterbewustzijn' te stimuleren en de burger aan te moedigen zich voor te bereiden op mogelijke rampspoed. Ook vanuit de EU wordt nagestreefd dat burgers en bedrijven zich kunnen informeren over overstromingsrisico's. De Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (EU ROR) schrijft daarom voor dat er in 2013 overstromingsrisicokaarten bestaan waarop de kansen en gevolgen van overstromingen staan aangeduid.

Communicatie over overstromingsrisico's is niet onomstreden. Drie dilemma's spelen hierbij een rol: transparantie versus bangmakerij, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en



Informatiebord in Flevoland.

burger, en een generieke aanpak in de rampenbestrijding versus een rampspecifieke benadering. De centrale vraag is hoe de overheid ervoor kan zorgen dat communicatie werkelijk iets toevoegt aan de veiligheid.

## Transparantie of bangmakerij

Onder bestuurders en beleidsmakers leeft nogal eens het idee dat uitgebreide communicatie over de gevolgen van overstromingen zal leiden tot angstgerelateerde emoties bij de burger. Transparantie en communicatie lijken daarmee op gespannen voet te staan. Maar is dat ook zo, en hoe kunnen beleidsmakers en bestuurders met dat spanningsveld omgaan?

Leidt communicatie over overstromingsrisico's tot angstgerelateerde emoties? Uit vragenlijsten-onderzoek onder 3.500 burgers in verschillende dijkkringen (onderzoek uit 2009) blijkt dat mensen nauwelijks angstgerelateerde emoties ervaren wanneer zij denken aan het risico op overstromingen (ongeveer 5 procent ervaart emoties als angst, nervositeit, onzekerheid).

Tussen september 2004 en februari 2005 namen inwoners van Flevoland en Friesland deel aan vier groepsbijeenkomsten waarin zij, onderling en met experts, discussieerden over overstromingsrisico's. Uit de resultaten blijkt dat zelfs na intensieve blootstelling aan informatie over een langere tijdsperiode mensen nauwelijks angstgerelateerde gevoelens ervaren. Ook de uitge-

breide communicatie rondom de nationale overstromingsrampoefening 'waterproef' (eind 2008) heeft niet geleid tot angstreacties.

De zorgen onder bestuurders en beleidsmakers lijken ongegrond. Bovendien is het met de komst van de EU ROR niet meer de vraag of er gecommuniceerd gaat worden; eerder de vraag 'hoe' te communiceren is relevant. Dat neemt niet weg dat bepaalde vormen van communicatie toch kunnen leiden tot een emotionele respons. Op bepaalde beleidsterreinen is dat zelfs de bedoeling ('roken is dodelijk'). Deze zogenoemde 'fear appeal'-methode is erop gericht dat het bewustzijn van negatieve consequenties (bijvoorbeeld de gevolgen van een overstroming) wordt verhoogd, niet alleen via cognitieve routes (het denken en weten: bijvoorbeeld overstromingsdieptes) maar vooral via affectieve routes (het gevoel dat wordt opgewekt tijdens het denken en weten). Uit steeds meer onderzoek blijkt dat deze gevoelens onmisbaar zijn voor de mens om risico's op waarde te kunnen schatten, en daarnaar te handelen.

Het handelen kan echter pas werkelijk tot stand komen wanneer burgers allereerst open staan voor deze nieuwe, aan hen toebedeelde verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op overstromingen. Met andere woorden: er dient een informatiebehoefte te zijn. Ten tweede moet er in de communicatie voor worden gezorgd dat het gestimuleerde risicobewustzijn in

## IN 'T KORT - ONDERZOEK

- Europese richtlijn schrijft overstromingsrisicokaarten voor in 2013
- Overheid ten onrechte bang voor angst onder bevolking door uitgebreide communicatie
- Burgers vinden dat overheid naast preventie ook moet investeren in rampenplannen
- Effectiviteit van voorbereidingshandelingen voor burgers een harde eis

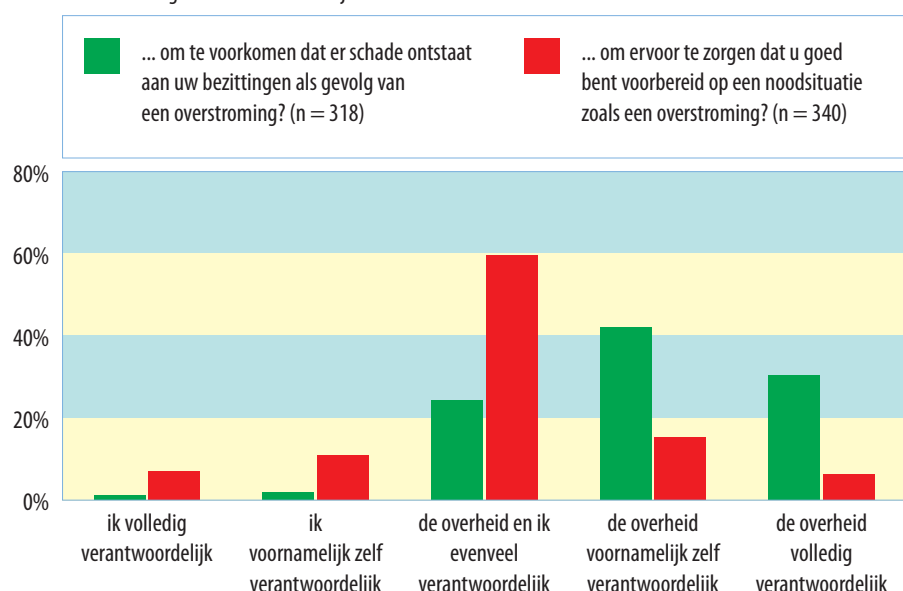
evenwicht is met het geboden handelingsperspectief. Dit evenwicht is cruciaal. Als het risicobewustzijn wordt gestimuleerd terwijl mensen onvoldoende vertrouwen hebben in de geadviseerde voorbereidingshandelingen, zal dit leiden tot handelingen die niet gericht zijn op het probleem, maar op het controleren van de opgewekte emoties (bijvoorbeeld ontkenning of bagatellisering van het risico). Ook deze twee uitgangspunten, verantwoordelijkheid en handelingsperspectief, plaatsen de overheid voor dilemma's.

## Verantwoordelijkheid

Tot voor kort was waterveiligheid primair een taak van de rijksoverheid, provincies en waterschappen. De overheid zorgt voor de waterveiligheid. Welk signaal geven we dan af, als we burgers plotseling vertellen dat zij zich moeten voorbereiden op overstromingen? Is dat geen tegenstrijdig signaal, en gaat dat niet ten koste van het vertrouwen in de waterbeheerders?

Recent onderzoek uit 2010 heeft inderdaad aangetoond dat zo'n 55 tot 80 procent van de Nederlanders (afhankelijk van de regio) veel vertrouwen heeft in de kennis en expertise van de waterbeheerders en in het onderhoud van waterkeringen. Veel Nederlanders voelen zich zelfs trots bij deze gedachte, zo blijkt uit diverse opiniepeilingen. Algemeen geldt dat het Nederlands publiek tamelijk tevreden is over het gevoerde preventiebeleid. Grote overstromingen, zoals de waters-

Wie is er volgens u verantwoordelijk...



## VERANTWOORDELIJKHEID

Percepties van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger (percentage van het totaal aantal ondervraagden).

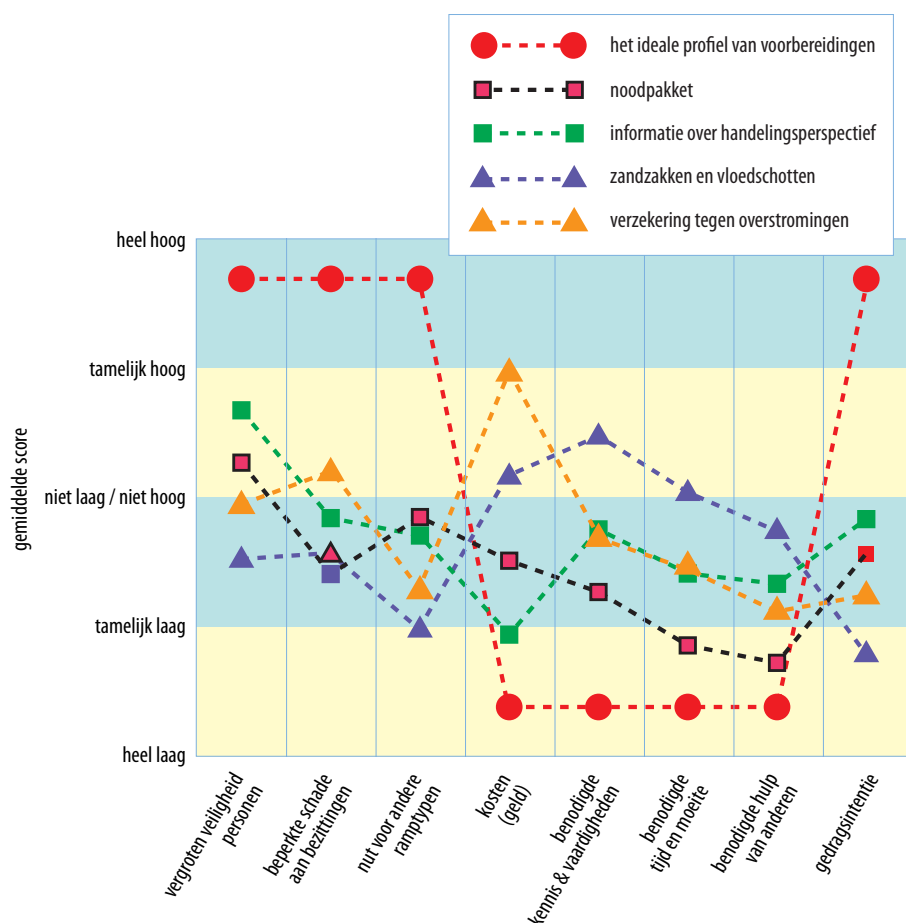
noodramp van 1953, verdwijnen geleidelijk uit het geheugen, en met de bouw van de Delta werken is zowel de veiligheid als het veiligheidsgevoel sterk toegenomen.

Toch is deze tevredenheid niet alomtegen-

woordig. Zo'n 25 tot 35 procent van de Nederlanders heeft (tamelijk) weinig vertrouwen dat de overheid open communiceert over eventuele tekortkomingen in de kwaliteit van de waterkeringen. Hoewel waterbeheerders positief scoren op hun expertise, wordt hun geloofwaardigheid soms in twijfel getrokken. Zo'n 20 tot 40 procent heeft er eveneens weinig vertrouwen in dat lokale overheden beschikken over goede rampenplannen voor overstromingen. Deze percentages zouden van weinig belang zijn als burgers tevreden zijn met een beleid dat gebaseerd is op preventie alleen. Maar dat lijkt niet het geval. Het merendeel van de burgers vindt dat de overheid naast preventie dient te investeren in goede rampenplannen en risicocommunicatie.

Betekent dit dan ook dat de burger van zins is zichzelf te zien als probleemeigenaar, verantwoordelijk voor de eigen voorbereiding op overstromingen? Ook deze vraag verdient een genuanceerd antwoord. In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen voorbereidingen om schade te beperken en voorbereidingen gericht op een noodsituatie. Aan ruim 650 bewoners langs de Waddenkust in Friesland is gevraagd hoe zij aankijken tegen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat zo'n 75 procent vindt dat de overheid hoofdzakelijk verantwoordelijk is voor schade aan hun bezittingen door overstromingen. Dit impliceert dat er weinig draagvlak is voor het zelf nemen van schademitigerende maatregelen (bijvoorbeeld: verzekeren wanneer dat in de toekomst op vrijwillige basis mogelijk wordt). Het is echter opvallend dat een meerderheid (60 procent) het voorbereiden op noodsituaties ziet als een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en burger, en bijna 20 procent ziet dit zelfs als een eigen verantwoordelijkheid. Hier liggen kansen voor com-



## VOORBEREIDING

Gemiddelde perceptiescores van ongeveer 1.450 respondenten op vier voorbereidingshandelingen.





**Moment waarop je beseft dat Nederland deels onder de zeespiegel ligt: op de A6 vanuit de Noordoostpolder Flevoland binnen rijdend, met rechts het Markermeer, duikt de autosnelweg de polder in.**

municatie om zelfredzaamheid te verhogen. Het derde dilemma gaat dan ook over het bieden van handelingsperspectief.

## Handelingsperspectief

Aan welke informatie heeft de burger behoefte? De overheid heeft momenteel gekozen voor een generieke voorbereiding op rampen. Dat wil zeggen: de overheid adviseert voorbereidingshandelingen aan burgers die zijn in te zetten bij verschillende ramptypen. Het noodpakket uit de 'Denk Vooruit'-campagne is hiervan het bekendste voorbeeld. Uit oogpunt van efficiëntie (de kosten) – voor zowel de overheid als de burger – ligt een generieke voorbereiding op rampen voor de hand. Maar in welke mate dragen generieke voorbereidingen bij aan de veiligheid? Zou het vanuit het oogpunt van effectiviteit (de baten) niet beter zijn wanneer wordt ingezet op specifieke voorbereidingen, zoals het adviseren van evacuatiemogelijkheden op basis van lokale omstandigheden bij een acute dreiging of ramp?

Hoe burgers kosten en baten van diverse voorbereidingshandelingen beoordelen, is onderzocht in drie dijkkringen (dijkkringen 14, 22 en 36). Voor burgers is de effectiviteit van voorbereidingshandelingen een harde eis. Ruim 75 procent van de ondervraagden vindt het belangrijk dat voorbereidingen werkelijk bijdragen aan de persoonlijke veiligheid en die van het gezin. Als mensen hierin onvoldoende vertrouwen hebben, zullen zij de goedbedoelde adviezen toch naast zich neerleggen. Hoewel burgers hun eigen verantwoordelijkheid tot voorbereiden niet afwijzen, zijn weinigen daadwerkelijk van plan voorbereidingen te nemen (de gedragsintentie is tamelijk laag voor alle voorbereidingshandelingen). De meeste ondervraagden kunnen zich simpelweg

geen goede voorstelling maken van de mate waarin bijvoorbeeld het hebben van een noodpakket bijdraagt aan de eigen veiligheid. Alleen het hebben van informatie over overstromingsdiepten in de eigen buurt, en het kennen van evacuatiemogelijkheden en veilige (hoge) plaatsen in de omgeving wordt gezien als een zinvolle voorbereiding die bijdraagt aan de veiligheid in geval van een acute overstromingsdreiging. Aan de respondenten werd eveneens gevraagd hun informatiebehoefte specifieker aan te geven. De meest gevraagde informatie heeft betrekking op: hoeveel tijd er is om in veilig gebied te komen, evacuatiemogelijkheden en reistijden, welke belangrijke papieren men moet meenemen, informatie over opvangplaatsen, en ten slotte beveiliging van het gebied tegen plundering en diefstal.

Het valt bovendien op dat geen enkele in de enquête genoemde voorbereidingshandeling goed scoort op 'nuttig voor andere ramptypen'. Het adviseren van generieke voorbereidingshandelingen (zoals het noodpakket) is dan ook alleen zinvol wanneer in de communicatie met burgers op overtuigende wijze onderbouwd kan worden dat deze generieke voorbereidingen ook daadwerkelijk bijdragen aan de persoonlijke veiligheid, en voor welke ramptypen dat geldt. Zogezien zijn generieke maatregelen wellicht kosten-efficiënt vanuit het perspectief van de overheid (één generieke communicatiecampagne kost minder geld dan meerdere, specifieke campagnes), maar zolang de burger niets in de adviezen van de overheid ziet, blijft het een kostenefficiënte investering zonder rendement.

## Norm voor communicatie

Het preventiebeleid voor overstromingen heeft een ontwikkeling doorgemaakt van meer dan

## VEILIGHEIDSWENS

Enquêteresultaat uit Zeeland (n=561) met antwoorden op de volgende vraag: welke van de onderstaande stellingen sluit het best aan bij uw mening over de veiligheid tegen overstromingen?

- Rampenplannen en communicatie zijn onbelangrijk; de overheid kan het beste al het geld investeren in waterkeringen (door 5 procent van de respondenten gekozen).
- Rampenplannen en communicatie zijn belangrijk; maar de overheid moet daarin pas investeren als alle waterkeringen voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen (door 24 procent van de respondenten gekozen).
- Rampenplannen en communicatie zijn belangrijk, en de overheid moet daarin investeren, ook als enkele waterkeringen nog niet voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen (door 71 procent van de respondenten gekozen).

(BRON: T. TERPSTRA, 2009)

duizend jaar. Hedentendage heeft Nederland sterkere waterkeringen dan waar ook ter wereld. Toch blijft het noodzakelijk om steeds weer op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen, zoals de verwachte effecten van klimaatverandering. Ook de samenleving verandert en anno 2010 stelt de burger eisen aan de communicatie over overstromingsrisico's. Vernieuwing is noodzakelijk en komt pas tot stand als we het hoofd bieden aan de dilemma's die daarbij opdoemen. Het merendeel van de burgers heeft vertrouwen in de expertise van waterbeheerders. Tegelijkertijd is dat vertrouwen niet grenzeloos. Er is behoefte aan meer openheid, en als het gaat om de eigen zelfredzaamheid verlangt de burger advies op maat. De overheid zou er verstandig aan doen aan die behoefte tegemoet te komen. Zo werkt zij aan haar eigen geloofwaardigheid en houdt zij zelf de regie over de informatie die burgers tot zich nemen.

De vraag blijft natuurlijk: hoe moet de communicatie met burgers er nu precies uitzien? Hierbij zijn twee punten van belang. Ten eerste: het ontwikkelen van effectieve communicatieboodschappen is het terrein van sociaal-psychologen en communicatiedeskundigen. Deze zijn nog ondervertegenwoordigd in de waterwereld. Ten tweede: kwaliteit kun je alleen borgen door gebruik te maken van normen (zoals ook de waterkeringen worden getoetst op basis van de normen in de Waterwet). Als we werkelijk willen dat risico- en crisiscommunicatie bijdragen aan de waterveiligheid, dienen we dan op termijn ook geen normen te hebben voor de effecten van communicatie?

*Teun Terpstra is adviseur Calamiteitenmanagement en Informatiebeheer bij HKV Lijn in Water in Lelystad.*