

Communicatie tussen overheid en burgers over overstromingsrisico's: verkeerd verbonden?

De overheid heeft de ambitie uitgesproken om het waterbewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren. Maar wat zijn de voorwaarden waaraan effectieve overheidscommunicatie dient te voldoen? Uit recent gedragswetenschappelijk onderzoek blijkt dat burgers een groot vertrouwen hebben in het waterveiligheidsbeleid, soms zelfs ondanks hun ervaringen met (bijna-)overstromingen. Hierdoor ontbreekt de motivatie om zich te verdiepen in de vraag 'wat betekent het risico van overstromingen voor mij?' Overheidscommunicatie kan burgers helpen deze twee vragen te beantwoorden. Maar overheidscommunicatie over risico's is omgeven met dilemma's die betrekking hebben op de legitimatie van investeringen in preventiemaatregelen versus de openheid over (rest)risico's, op ethiek en op kosten-batenoverwegingen. Het is de kunst om in de communicatie over overstromingsrisico's de juiste balans te vinden in deze dilemma's én tegemoet te komen aan de informatiebehoeften van burgers. Meer inzicht in de voorwaarden voor effectieve communicatie en een levendige discussie tussen belanghebbenden zijn noodzakelijk om dit evenwicht te vinden.

Zijn Nederlandse burgers voorbereid op overstromingen? Het Nationaal Waterplan spreekt de ambitie uit om het waterbewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers in geval van een overstroming te vergroten. Communicatie is daarbij het toverwoord. Maar die toverkunst is niet eenvoudig. Communicatie kan gezien worden als een schakelketting: wie zegt wat tegen wie via welk medium en met welk doel? Bij communicatiecampagnes van de overheid wordt de effectiviteit van dit proces

zowel bepaald door de zenders (overheden) als de ontvangers (burgers). De effectiviteit van de campagne is zo sterk als de zwakste schakel. Effectieve communicatie vereist allereerst inzicht in risicopercepties van mensen. Om een toepasselijke metafoor te gebruiken: niemand zal het in zijn hoofd halen om een dijk te bouwen zonder een goede analyse van de ondergrond. Bij communicatie is een goede analyse van het 'draagvlak' evenzeer van belang. Vervolgens is het aan de overheid om op basis van deze

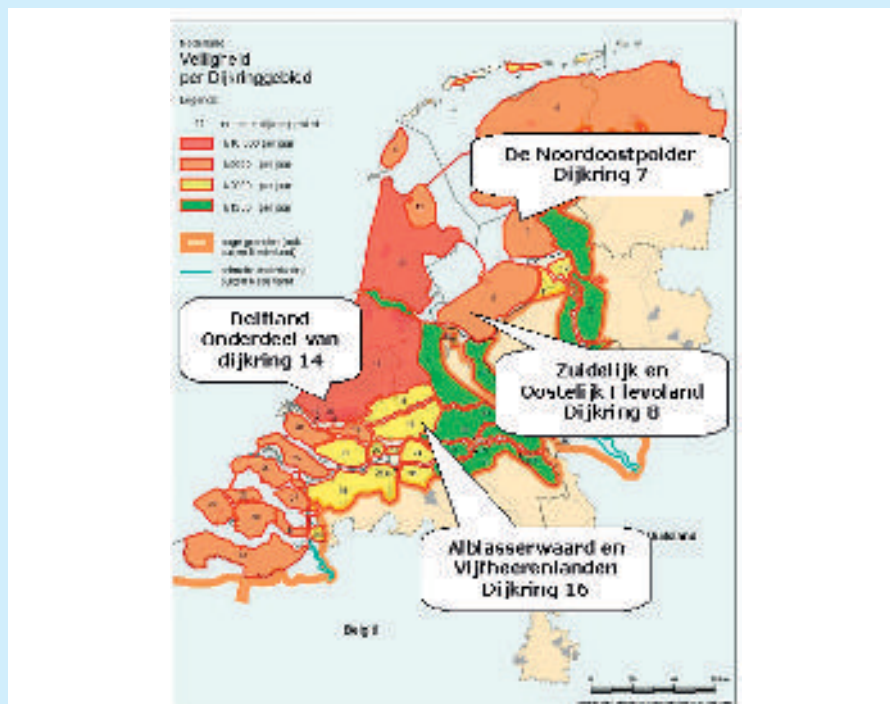
kennis een effectieve communicatiecampagne te ontwerpen.

In dit artikel worden de resultaten gerapporteerd van het reeds afgeronde risicoperceptie-onderzoek dat werd uitgevoerd binnen het Leven met Waterproject 'Van Neerslag tot Schade'⁽¹⁾. Binnen het onderzoek was er niet alleen aandacht voor percepties van overstromingsrisico's die samenhangen met primaire waterkeringen maar eveneens voor de risicopercepties van regionale waterkeringen en wateroverlast veroorzaakt door hevige regen.

Methoden van onderzoek

Het onderzoek werd uitgevoerd middels een vragenlijsten-enquête. 1.648 personen afkomstig uit vier onderzoeksgebieden (zie afbeelding 1) vulden een vragenlijst in op het internet: de Noordoostpolder (dijkkring 7, n = 204), zuidelijk en oostelijk Flevoland (dijkkring 8, n = 485), de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (dijkkring 16, n = 396) en Delfland (in dijkkring 14, n = 563). In alle dijkkringen onderzochten we risicopercepties van dijkdoorbraken (primaire waterkering) en attitudes ten aanzien van het voorbereiden op overstromingen. Risicopercepties van kadedoorbraken (regionale waterkeringen) zijn onderzocht in de dijkkringen 14 en 16, en percepties van wateroverlast (door hevige neerslag) zijn onderzocht in de dijkkringen 7 en 8. De steekproef bestond voor 77 procent uit mannen, de gemiddelde leeftijd bedroeg 53 jaar en 63 procent rapporteerde een bruto gezinsinkomen van meer dan 34.000 euro per jaar. Voor de oververtegenwoordiging van mannen, hogere leeftijdsklassen en inkomen is niet gecorrigeerd, omdat deze variabelen slechts

Afb. 1 De Onderzoeksgebieden.



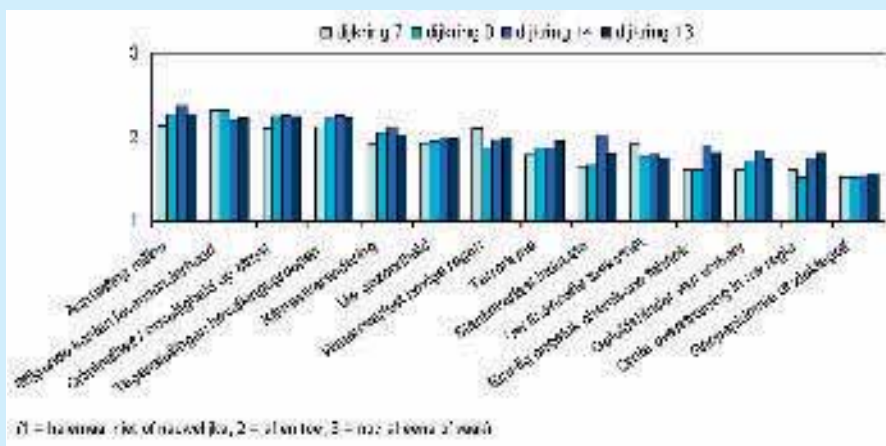
in (zeer) beperkte mate correleerden met risicopercepties.

Risicoperceptie van burgers

Uit een vergelijking met andere risico's (zie afbeelding 2) blijkt dat de respondenten zich alleen (nog) minder zorgen maakten over de risico's van een ziektegolf of griepedemie dan over het risico van een grote overstroming in de eigen regio. Men maakte zich over het algemeen meer zorgen over wateroverlast veroorzaakt door hevige regen. Andere onderzoeken bevestigen dit beeld²⁾.

De onbezorgdheid van mensen ten aanzien van overstromingsgevaar kent drie samenhangende redenen. Ten eerste ontberen de meeste mensen persoonlijke ervaringen met situaties waaraan zij die zorgen direct kunnen ontlenu. Met name in de gebieden van de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden gaven veel respondenten (ruim 54 procent) aan zelf een dreigende situatie meegemaakt te hebben; waarschijnlijk gaat het hier om de hoogwaters van 1993 en 1995. Maar hoewel destijds wel degelijk sprake was van een acute dreiging, heeft vervolgonderzoek laten zien dat dit soort gebeurtenissen niet in alle gevallen tot gevoelens van onveiligheid, angst en onzekerheid leidt; ervaringen kunnen ook positieve associaties oproepen, zoals gevoelens van solidariteit en opwinding³⁾. Negatieve associaties (bijvoorbeeld angst) leiden tot hogere risicopercepties, maar positieve associaties (solidariteit) leiden tot lagere risicopercepties. Ten tweede hebben mensen tamelijk veel vertrouwen in de partijen die zorg dragen voor de veiligheid tegen overstromingen, met name in hun expertise en het onderhoud van de waterkeringen. Maar er is iets minder vertrouwen in de beschikbaarheid van financiële middelen voor waterveiligheid en in de openheid over overstromingsrisico's (zie afbeelding 3).

Ten derde vinden mensen het tamelijk onwaarschijnlijk dat zich op korte termijn (binnen tien jaar) een situatie voor zal doen waarbij een primaire waterkering of regionale kade doorbreekt. De kans op wateroverlast wordt echter hoger ingeschat; met name in de Noordoostpolder. Maar liefst 44 procent van de respondenten uit de Noordoostpolder gaf aan eerder schade te



Afb. 2 Percepties van verschillende risico's en gebeurtenissen.

hebben geleden door wateroverlast. Met name mensen die hier met negatieve gevoelens op terugkijken, bleken zich meer zorgen te maken en de kans op wateroverlast hoger in te schatten. Tegenover de kleine kans staan grote gevolgen: over het algemeen denkt men dat een overstroming zal leiden tot tamelijk grote schade aan openbare voorzieningen en de eigen bezittingen. Maar overstromingen worden in mindere mate als levensbedreigend ervaren.

Wat maakt communicatie effectief?

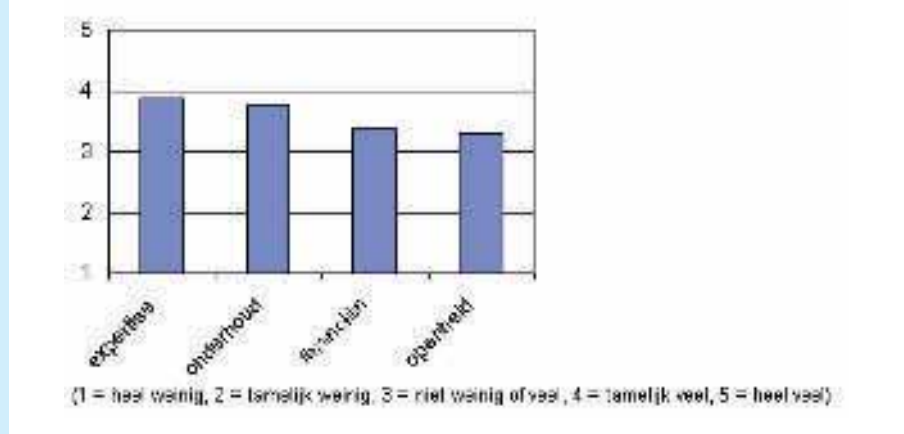
Vele sociaal-psychologische studies naar risicoperceptie en adaptatie van burgers hebben laten zien dat effectieve communicatie idealiter twee inhoudelijke ingrediënten bevat⁴⁾. Ten eerste is het van belang dat mensen betekenis kunnen geven aan het risico. Dat wil zeggen, mensen moeten in staat zijn te erkennen dat zij in hun omgeving zijn blootgesteld aan een overstromingsrisico (identificatie) en zij zullen dat risico moeten kunnen duiden als een mogelijk gevaar voor henzelf (personificatie). Ten tweede neemt de effectiviteit van communicatie toe naarmate mensen voorbereidingsmaatregelen kennen en in staat zijn deze te beoordelen als uitvoerbaar en effectief. De uitvoerbaarheid van voorbereidingen heeft betrekking op de vraag of mensen zichzelf fysiek, financieel en mentaal in staat achten om voorbereidingen te treffen. De effectiviteit van voorbereidingen heeft betrekking op de vraag of mensen voorbereidingen effectief achten,

gegeven hoe zij denken over de gevolgen van een overstroming. Het is daarom in de communicatie belangrijk om mensen van een handelingsperspectief te voorzien dat is toegesneden op hun persoonlijke situatie en op de gevolgen van overstromingen waaraan zij in hun omgeving zijn blootgesteld. Naarmate het gepercipieerde risico en het handelingsperspectief meer met elkaar in evenwicht zijn, zullen mensen sterker geneigd zijn om voorbereidingen te treffen. Wanneer mensen weinig vertrouwen hebben in voorbereidingshandelingen, kan dat leiden tot bagatellisering van het risico ('het zal wel loslopen') of het weigeren van een eigen verantwoordelijkheid ('de overheid is verantwoordelijk voor mijn veiligheid'⁵⁾.

De rol van risicoperceptie

Uit de onderzoeksresultaten kan echter niet worden geconcludeerd dat sprake is van risico-ontkenning door het ontbreken van voldoende handelingsperspectief. We stellen een iets andere diagnose: de risicoperceptie is 'kans-georiënteerd', oftewel 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 daarvoor te bereiden, en verwijzen daarbij vaak naar de (recente versterkingen van) waterkeringen in hun omgeving. Deze bevindingen zijn in overeenstemming met het Nederlandse waterveiligheidsbeleid, waarin de nadruk in de voorbije decennia sterk lag op het voorkomen van overstromingen, zowel in de uitvoering van het beleid als in de communicatie daarover. Een goed voorbeeld hiervan is de slogan van de waterschappen, 'droge voeten', waarmee in de beeldvorming de gevolgen van overstromingen worden teruggebracht tot een tamelijk klein en beheersbaar fenomeen. Ook in de aandacht voor de Deltawerken en in de campagne 'Nederland leeft met Water' ligt de nadruk op de collectieve maatregelen die zijn/worden genomen om de veiligheid te waarborgen. Hier stuiten we op een fundamenteel probleem in de overheidscommunicatie: idealiter zou er in de communicatie aandacht moeten zijn voor zowel veiligheidsmaatregelen als voor de risico's die

Afb. 3 Vertrouwen in de verschillende aspecten van waterveiligheid.



ondanks investeringen in veiligheid altijd zullen blijven bestaan.

De rol van handelingsperspectief

Doordat dijkringbewoners nauwelijks nadenken over de gevolgen van overstromingen vinden zij het eveneens moeilijk om te beoordelen welke voorbereidingsmaatregelen nuttig zijn. Afbeelding 4 laat zien dat respondenten gemiddeld gematigd positief zijn over de voorbereidingshandelingen. De radio op batterijen komt daarbij het beste uit de verf.

Ondanks de lage risicoperceptie bestaat toch een latente informatiebehoefte. Maar liefst 85 procent van de respondenten gaf aan informatie over overstromingen te zullen lezen of bekijken wanneer zij die ontvangen. Van deze groep gaf 73 procent aan de informatie te zullen bewaren (66 procent van alle 1648 respondenten). Wanneer het aankomt op eigen initiatief, om actief naar informatie te zoeken, zakken de percentages echter in: 35 procent van de respondenten gaf aan in de toekomst op zoek te gaan naar informatie over overstromingen. Het belang van handelingsperspectief werd duidelijk ondersteund door de onderzoeksgegevens: hoe hoger het gepercipieerde nut van voorbereidingshandelingen, des te sterker de voorbereidingsintentie.

Dilemma's aan de zijde van de zender

In het Nationaal Waterplan heeft de overheid haar ambitie uitgesproken om het waterbewustzijn en de zelfredzaamheid van burgers te verhogen. Maar de overheid kampt eveneens met verschillende dilemma's die effectieve communicatie bemoeilijken⁹. Het eerste en meest fundamentele dilemma heeft betrekking op *framing*: spreken we over 'waterveiligheid' of over 'overstromingsrisico's'? Hoewel met de termen 'veiligheid' en 'risico' hetzelfde bedoeld kan zijn, ligt de nadruk bij 'veiligheid' meer op de preventieve maatregelen die genomen zijn, terwijl bij de term 'risico' de nadruk meer ligt op de gevolgen waaraan mensen zijn blootgesteld. Beide zijn van belang. Om te zorgen dat

voldoende draagvlak bestaat voor het preventiebeleid, is het belangrijk om voor de burger inzichtelijk te maken waarin belastinggeld wordt geïnvesteerd (legitimatie). Daarnaast wordt het voor overheden en bedrijven steeds belangrijker om open te zijn over risico's. Voor het risicobewustzijn van burgers is het eveneens van belang open te zijn over de (rest)risico's en datgene wat de samenleving te wachten staat in geval van een overstroming (openheid en transparantie).

Zoals hiervoor besproken, benadrukt de campagne 'Nederland leeft met Water' met name de collectieve investeringen in collectieve preventie. De 'Denk Vooruit' campagne (van het ministerie van Veiligheid en Justitie) legt daarentegen de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid; mensen worden gemotiveerd zelfredzaam te zijn door zich voor te bereiden op allerlei mogelijke noodsituaties. Door de enigszins tegenstrijdige boodschappen uit deze campagnes (collectieve waterveiligheid versus individuele zelfredzaamheid in noodsituaties) kan verwarring ontstaan bij de burger over de vraag wat nu precies van hem/haar wordt verwacht⁷. Ten tweede leeft onder bestuurders en beleidsmakers nogal eens onterecht het idee dat uitgebreide communicatie over de gevolgen van overstromingen of andere omgevingsrisico's zal leiden tot paniek en angstgerelateerde emoties bij de burger⁸. Transparantie en communicatie lijken daarmee op gespannen voet te staan. Ten derde geeft de overheid in de communicatie gericht op zelfredzaamheid tamelijk algemene voorbereidingsadviezen (bijvoorbeeld promotie van het noodpakket) in plaats van ramp- en gebiedsspecifieke informatie. Een belangrijk ijkpunt in de communicatie is om na te gaan welke informatiebehoefte precies bestaan bij burgers en in hoeverre de communicatie daarop kan worden afgestemd. Gedetailleerde informatie over de lokale aard en omvang van (overstromings)risico's en de bijbehorende specifieke handelingsperspectieven zorgen ervoor dat mensen eerder geneigd zijn tot adaptief gedrag. Het

dilemma is echter dat een euro maar eenmaal kan worden uitgegeven. Voor overheden is het kostenefficiënter en eenvoudiger om de communicatie op te zetten rondom meer generieke maatregelen. Het onbreekt echter (nog) aan een kader waarmee de investeringen in communicatie kunnen worden afgezet tegen de bijdrage daarvan aan de veiligheid.

Conclusie

De recente uitbreiding van het waterbeleid met meer aandacht voor de communicatie met burgers kan gezien worden als een belangrijke stap naar een evenwichtiger waterbeleid, waarin zowel aandacht is voor de legitimatie van veiligheid als voor 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 kunnen 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 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.

Teun Terpstra (HKV Lijn in water)

NOTEN

- 1) Terpstra T. (2008). Publieke percepties van het risico op overstromingen en wateroverlast. Verslag van dataverzameling onder huishoudens in het kader van het Project Van Neerslag tot Schade. Universiteit Twente.
- 2) Terpstra T. (2009). Flood Preparedness. Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch Public. Proefschrift, pag. 8.
- 3) Terpstra T. (2009). Flood Preparedness. Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch Public. Proefschrift, pag. 45.
- 4) Lindell M. en R. Perry (2004). Communicating environmental risk in multitechnic communities. Sage Publications.
- 5) Mulilis J. en T. Duval (1995). Negative threat appeals and earthquake preparedness - A person-relative-to-event (Pre) model of coping with threat. Journal of Applied Social Psychology nr. 15, pag. 1319-1339.
- 6) Heems T. en B. Kothuis (2008). Discoursen en waterveiligheid: waarom leiden publiekscampagnes niet tot waterbewustzijn en waterbewust gedrag? Beleid & Maatschappij nr. 3.
- 7) Terpstra T. (2010). Burger wil advies op maat over zelfredzaamheid. Land en Water nr. 4, pag. 22-24.
- 8) Gutteling J., M. Baan, M. Kievik en K. Stone (2010). Geen paniek! Risicocommunicatie door de ogen van de burger. In 'Kijk op waterveiligheid. Perceptie en communicatie van risico's van overstromingen (pag. 150-169) van H. van der Most, S. de Wit, B. Broekhans en W. Roos (red.). Eburon Academic Publishers.

Afb. 4 Het beoordeelde nut van voorbereidingsmaatregelen.

