

Essay 10

TEGEN DOVEMANS OREN GEZEGD?

Adviezen over de opzet en inhoud van overheidscommunicatie over voorbereiden op overstromingen

Teun Terpstra (Universiteit Twente)

Dit hoofdstuk is gebaseerd op het proefschrift *Flood Preparedness. Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch Public* (T. Terpstra, 2009). De zienswijzen in dit hoofdstuk komen geheel voor rekening van de auteur.

TEGEN DOVEMANS OREN GEZEGD?

10.1 INLEIDING

De waterkeringen in Nederland bieden een hoge bescherming tegen overstromingen; absolute veiligheid tegen overstromingen kan echter nooit worden gegarandeerd. Sinds de bouw van de Deltawerken is het 'restrisiko' impliciet geaccepteerd door beleidsmakers en bestuurders. Echter, in de voorbije vijftien jaar is het besef steeds gegroeid dat Nederland nooit 'klaar' is met de bescherming tegen overstromingen. In 1995 ontsnapte Nederland aan grootschalige overstromingen in het rivierengebied van de Rijn. In 2005 was de wereld getuige van de overstroming van New Orleans. In Nederland drong de herinnering aan de watersnoodramp van 1953 zich snel op. Al vòòr de overstroming van New Orleans werd er in ons land gediscussieerd over de actualisatie van het beleid ten aanzien van overstromingen (zie bijvoorbeeld Ten Brinke & Bannink 2004). Maar er kunnen nog zoveel studies worden gedaan naar de gevolgen van overstromingen, niets heeft zoveel invloed op het bewustzijn als het zelf ervaren van een ramp. Waar voorheen het restrisiko impliciet werd geaccepteerd, is anno 2010 het besef doorgedrongen dat de (kleine kans op) mogelijk grote gevolgen van overstromingen niet alleen via preventie 'kunnen' worden bestreden. Dat wil zeggen, kan Nederland het zich veroorloven om niet te investeren in de voorbereiding op overstromingen, terwijl de relevante kennis op dit terrein beschikbaar is (bijvoorbeeld: de voorbereiding op aardbevingen en orkanen in de VS)? De overheid dient zich daarom af te vragen in welke mate de voorbereiding op overstromingen wenselijk is in het licht van het gevoerde preventiebeleid (normen voor waterkeringen), en welke ambities in termen van preparatie en communicatie daar vervolgens bij horen.

Handelingsperspectief en zelfredzaamheid

Wanneer het gaat om het voorkomen van slachtoffers, zijn drie vragen van cruciaal belang:

- 1 Aan welke gevolgen zijn burgers precies blootgesteld?
- 2 Welke mogelijkheden staan de inwoners van een gebied (bijvoorbeeld een dijkkring) ter beschikking om te zorgen dat zij zichzelf en hun familieleden, burens en vrienden kunnen beschermen tegen overstromingen? Dit noemen we het handelingsperspectief.
- 3 Hoe kan ervoor gezorgd worden dat inwoners van een gebied de overstromingsgevolgen en hun handelingsperspectief kennen, en daar invulling aan geven? Anders gezegd: hoe kan ervoor gezorgd worden dat mensen zich voorbereiden op een mogelijke overstroming en daarmee hun zelfredzaamheid in geval een overstroming vergroten?

Handelingsperspectief en zelfredzaamheid zijn sleutelbegrippen die nog al eens door elkaar worden gebruikt. Hier maken we daartussen een duidelijk onderscheid. Het handelingsperspectief is afhankelijk van de gevolgen en kent fysieke grenzen. Bijvoorbeeld, de overstromingsdiepte bepaalt of mensen tijdens een overstroming nog een veilig heenkomen kunnen vinden binnen het overstroomde gebied, het aantal veilige vluchtroutes bepaalt of mensen veilig kunnen evacueren, enzovoort. Het handelingsperspectief is dan ook sterk gebiedsafhankelijk. De zelfredzaamheid is op haar beurt afhankelijk van het lokaal bestaande handelingsperspectief. Mensen kunnen zich pas effectief op overstromingen voorbereiden wanneer zij hun handelingsperspectief kennen. Het bieden van handelingsperspectief is primair de verantwoordelijkheid van de overheid: zij dient het lokale handelingsperspectief vast te leggen in een rampenbestrijdingsplan. De zelfredzaamheid daarentegen is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en burger. De overheid dient het lokaal bestaande overstromingsrisico en het handelingsperspectief kenbaar te maken aan de bevolking van een gebied. De bevolking op haar beurt is zelf verantwoordelijk om actie te ondernemen door het treffen van voorbereidingsmaatregelen (zelfredzaamheid).

Communicatie

De overheid faciliteert, de burger voert uit. Zo simpel als wat. Of toch niet? Hoe zal de burger reageren op adviezen van de overheid om zich voor te bereiden op overstromingen? Zal de burger die adviezen ter harte nemen? Of zijn alle goedbedoelde adviezen aan dovemansoren gericht? Of de communicatie over overstromingen effect sorteert, hangt af van de inhoud van de boodschap, maar vooral van hoe die inhoud wordt geïnterpreteerd. Communicatie is ineffectief wanneer zij louter en alleen is gebaseerd op het verschaffen van informatie. Alleen wanneer rekening wordt gehouden met de kenmerken van de ontvangers van informatie, kan het gewenste effect worden bereikt.

De communicatie tussen overheid en burger is dan ook een proces waarin de sociaalpsychologische kenmerken van beiden een belangrijke rol spelen. In dit essay richten we ons op de sociaalpsychologische kenmerken van burgers. De onderliggende vraag is: aan welke voorwaarden dient de overheidscommunicatie inhoudelijk te voldoen, opdat burgers gemotiveerd worden om zich voor te bereiden op overstromingen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden behandelen we eerst een aantal theoretische aspecten. Vervolgens presenteren we de resultaten van enkele vragenlijstonderzoeken onder burgers die zijn uitgevoerd in het kader van het PROMO-project. We sluiten af met de implicaties voor overheidscommunicatie die voortvloeien uit het onderzoek.

10.2

THEORETISCHE ACHTERGRONDEN

De inhoud van overheidscommunicatie is van cruciaal belang. Met de juiste inhoudelijke boodschap moet worden bereikt dat mensen – op wie de communicatie via radio, televisie, internet is gericht – deze communicatie opmerken en begrijpen, en dat zij aangezet worden om daarmee iets te doen (nadenken over het risico, zoeken naar informatie over het risico, zich voorbereiden op het risico). Met andere woorden: de functie van overheidscommunicatie is om de voorbereiding van mensen op risico's zoals overstromingen te *initiëren* en te *faciliteren*.

In de psychologische literatuur bestaan verschillende modellen die beschrijven onder welke voorwaarden mensen hun gedrag aanpassen aan risico's. Deze modellen vinden veelal hun wortels in de gezondheidspsychologie, zoals de Protection Motivation Theory (Rogers & Prentice-Dunn 1997). Op het terrein van omgevingsrisico's, zoals aardbevingen en overstromingen, tracht het Protective Action Decision Model (PADM; Lindell & Perry 2000; 2004) het zelfbeschermingsgedrag van mensen te verklaren.

Het PADM gaat ervan uit dat het daadwerkelijk nemen van voorbereidingsmaatregelen door burgers de ultieme uitkomst is van hun eigen besluitvorming. Ieder individu neemt zo'n besluit zelf en vrijwillig, maar kan tijdens dat proces geholpen en gestimuleerd worden door anderen. Maar net zoals mensen onderweg gemotiveerd kunnen worden, kunnen zij ook gedemotiveerd raken. Motivatie en demotivatie kunnen het gevolg zijn van eigen ervaringen met het risico, van informatie van de overheid, maar ook van opinies waar men via media, collega's, vrienden en familie kennis van neemt (de sociale context). De overheid kan dit proces onmogelijk volledig controleren. Het is haar verantwoordelijkheid

om zich op te stellen als een geloofwaardige partner met kennis van zaken. De overheid dient zichtbaar en transparant te zijn, en mensen van advies op maat te voorzien. Om haar rol als initiator en facilitator goed te kunnen vervullen, moet de overheid zich kunnen verplaatsen in de belangen en overwegingen van de burger: hoe komt de individuele burger tot het besluit zich al dan niet voor te bereiden op noodsituaties zoals een overstroming? Volgens het PADM bestaat dit voorbereidingsproces uit een vijftal stappen. Ieder van deze stappen kan worden gevat in een karakteristieke vraag die mensen zichzelf zullen stellen:

- 1 Risicoidentificatie: 'Is er een dreiging in mijn omgeving waaraan ik aandacht moet besteden?'
- 2 Risicobeoordeling: 'Moet ik zelf actie ondernemen om mij daartegen te beschermen?'
- 3 Zoeken naar voorbereidingen: 'Wat kan ik doen om mij zelf (beter) te beschermen?'
- 4 Beoordelen van voorbereidingen: 'Wat is de beste manier om mij zelf te beschermen?'
- 5 Nemen van voorbereidingen: 'Moet ik die voorbereidingsmaatregelen nu treffen, of kan dat later ook nog?'

Mensen moeten al deze stappen met succes hebben doorlopen voordat zij voorbereidingen treffen. De overheid als facilitator van dit proces dient op al deze vragen een antwoord te hebben om burgers goed te kunnen motiveren en te begeleiden in het voorbereidingsproces.

In het najaar van 2009 heeft de 'Denk Vooruit'-campagne zich gericht op het noodpakket. In radiospotjes zijn burgers aangespoord om een noodpakket in huis te halen. De reden die in het spotje wordt aangevoerd is dat '...steeds meer Nederlanders zich voorbereiden op noodsituaties door een noodpakket aan te schaffen'. In feite wordt hiermee gepoogd mensen te motiveren om voorbereidingen te treffen via de groepsnorm. Het achterliggende idee is dat mensen hun gedrag aanpassen aan het gedrag van de groep waarmee zij zich identificeren. In feite is de Denk Vooruit-campagne gericht op de stappen 3 en 4 van het voorbereidingsproces. Zij gaat echter geheel voorbij aan de stappen 1 en 2 uit het voorbereidingsproces. De mondige burger laat zich anno 2010 niet zo gemakkelijk leiden. Er staan haar grote hoeveelheden informatie ter beschikking via het internet waarop mensen razendsnel argumenten kunnen uitwisselen. Dit betekent niet per se dat de deskundigheid van de burger ook toeneemt (niet alles dat op het internet staat is waar); wel zal de *perceptie* van de eigen deskundigheid vaak toenemen. Mensen die een afwijzende houding hebben tegenover door de overheid aanbevolen gedrag (bijvoorbeeld: 'laat u vaccineren tegen griep'), kunnen tegenwoordig gemakkelijk argumenten vinden die hun

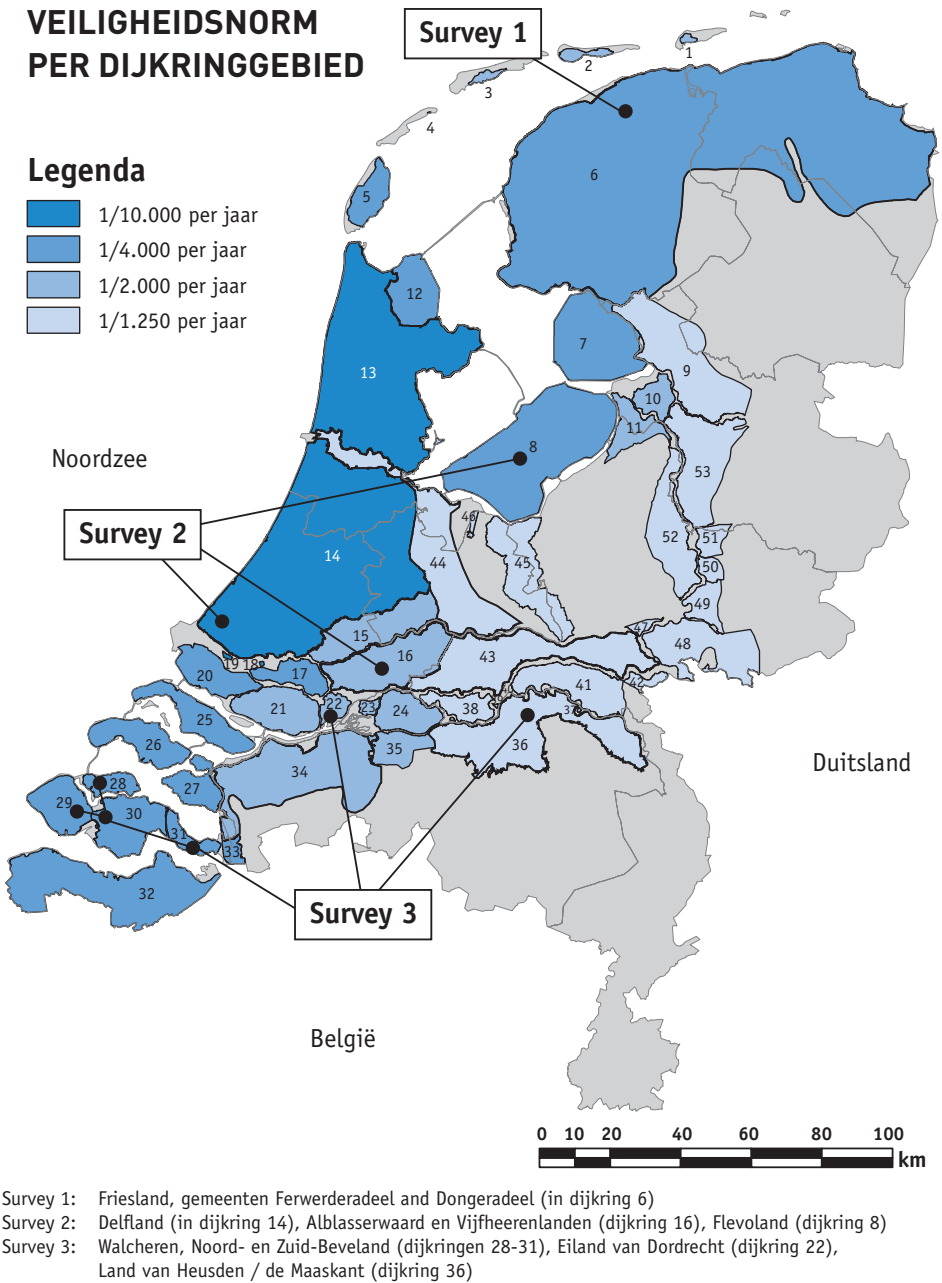
afwijzende houding ondersteunen ('vaccineren is gevaarlijk'). Hoe minder de overheid inspeelt op alle vijf fasen in het voorbereidingsproces, hoe meer onzekerheid zij creëert over nut en noodzaak van het voorbereiden op (overstromings)risico's, en hoe kleiner de kans is dat mensen uiteindelijk zelf tot de juiste acties overgaan. Adviezen van de overheid die niet aansluiten bij de belevingswereld van burgers worden in twijfel getrokken. In het uiterste geval kan daardoor imagoschade staan, waardoor het vertrouwen in de deskundigheid van de overheid (verder) afbrokkelt.

10.3 DE ONDERZOEKSRESULTATEN

De onderzoeken die in dit essay worden besproken zijn het resultaat van een drietal verschillende online vragenlijstenonderzoeken. Figuur 10.1 toont de locaties van de onderzoeksgebieden. Voor ieder van deze onderzoeken is een aselechte steekproef getrokken op basis van de postcodegegevens van TNT Post. De adressen in de steekproef ontvingen vervolgens een brief waarin het onderzoek kort werd toegelicht, en waarin zij werden uitgenodigd om aan het onderzoek deel te nemen door met een toegangscode in te loggen op de website www.waterenquete.nl.

In totaal werden ongeveer 40.000 uitnodigingsbrieven verstuurd. Ongeveer 10% van de uitnodigingen werden beantwoord. De onderzoeksresultaten zijn uiteindelijk gebaseerd op ruim 3500 volledig ingevulde vragenlijsten. Het responspercentage van 10% is aan de lage kant. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten heeft geschaad. Dat wil zeggen, de steekproeven waren van voldoende omvang om op betrouwbare wijze de samenhang tussen onderzoeksvariabelen (bijvoorbeeld: risicoperceptie en gedragsintenties) vast te kunnen stellen. Daarnaast is er uitgebreid getoetst in hoeverre demografische kenmerken van de respondenten samenhangen met risicopercepties en gedragsintenties. Uit deze toetsen is gebleken dat de samenhang (correlatie) tussen demografische kenmerken (zoals leeftijd, opleiding, inkomen) en risicopercepties/gedragsintenties zeer beperkt is. Vooralsnog kunnen de resultaten als representatief voor het Nederlandse publiek worden beschouwd.

Figuur 10.1
Locaties van onderzoeksgebieden



Risicoperceptie: een kwestie van emotie en vertrouwen?

Of mensen zich willen voorbereiden op overstromingen is in de eerste plaats afhankelijk van de vraag of mensen het risico op overstromingen zien als een mogelijke bedreiging (stap 1 in het voorbereidingsproces). In elk van de drie verschillende enquêtes onder het Nederlands publiek is aan de respondenten gevraagd hoe waarschijnlijk zij een overstroming achten in de komende tien jaar. Slechts 13% van de ruim 3500 respondenten achtte een overstroming waarschijnlijk. Uit nadere studie door Terpstra (2009a) blijkt dat Nederlanders over het algemeen een groot vertrouwen hebben in de kwaliteiten van de waterbeheerders om waterkeringen te bouwen en te onderhouden. De Afsluitdijk en de Deltawerken zijn hiervan imposante en duidelijk zichtbare voorbeelden. Zien doet geloven. Zo bleek uit een opiniepeiling in 2006 (gepubliceerd op Water Forum Online, 4 mei) dat Nederlanders vooral trots zijn op het waterbeheer in ons land. Dit vertrouwen in de overheid is van groot belang, vooral omdat mensen niet zelf over de expertise beschikken om het risico op een overstroming goed in te kunnen schatten.

Een tweede opvallend onderzoeksresultaat is dat mensen over het algemeen wel degelijk denken dat overstromingen grote gevolgen kunnen hebben, vooral wanneer het gaat om schade aan de omgeving en schade aan hun eigen bezittingen. De uitgevoerde enquêtes laten zien dat twee derde van de ruim 3500 respondenten gelooft dat zij zijn blootgesteld aan grote gevolgen in geval van een overstroming.

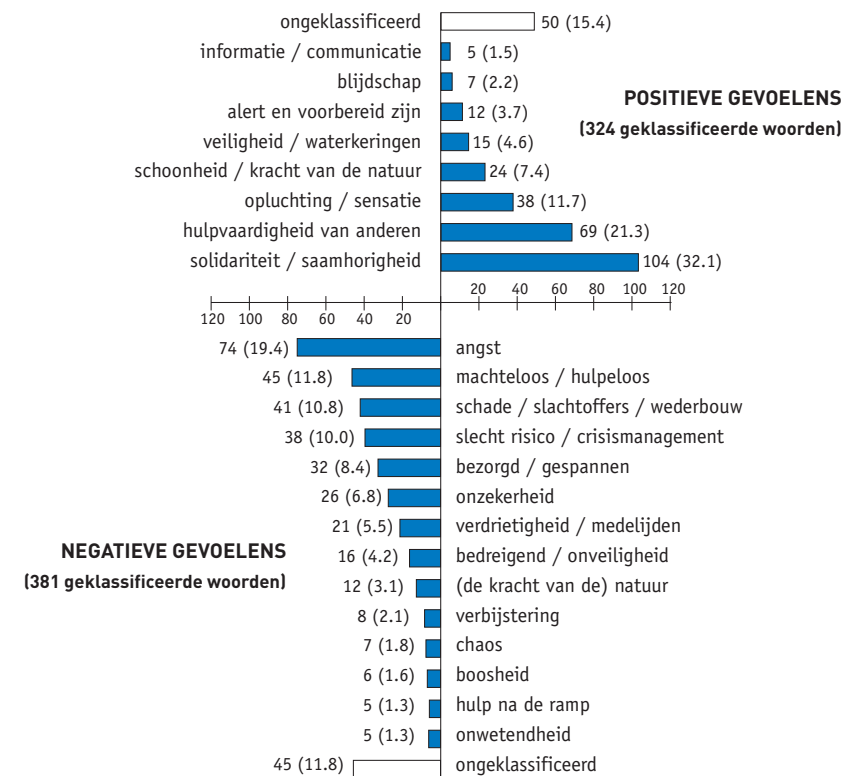
Mensen hebben dus veel vertrouwen in het beschermingsbeleid en denken dat de kans op een overstroming klein is, maar zij denken ook dat de gevolgen van overstromingen groot zijn. Zijn mensen dan juist wel (vanwege de grote gevolgen), of juist niet (vanwege de kleine kans en het grote vertrouwen in preventie) geneigd om zelf voorbereidingen te treffen? Het nemen van actie is niet zuiver het gevolg van percepties, of beter gezegd: van cognities. Naast cognities (wat mensen denken) hebben emoties zoals angstgerelateerde gevoelens (bijv. bezorgdheid) een grote invloed op het gedrag. Het risicogevoel bepaalt in grote mate het gedrag van mensen (zie Loewenstein, Weber, Hsee, & Welch 2001; Slovic, Finucane, Peters, & MacGregor 2007). Uit de analyses van Terpstra (2009a) blijkt dat mensen weinig angstgerelateerde gevoelens ervaren wanneer zij denken aan het risico op een overstroming in hun dijkkring. Vaak wordt geopperd dat Nederlanders zich weinig zorgen maken om overstromingen, omdat zij daarmee geen ervaring hebben. Maar de rol die eerdere ervaringen spelen, ligt complexer. Het gaat er niet alleen om of mensen ervaring hebben, maar vervolgens vooral *hoe* zij betekenis geven aan hun ervaringen. In onze enquêtes in Zeeland vroegen wij aan respondenten, die in 1953 de watersnoodramp meemaakten, of zij negatieve of positieve gevoelens ervaren wanneer zij terugdenken

aan hun ervaringen destijds. Dezelfde vraag stelden wij aan respondenten die in 1993 of 1995 het hoogwater in het rivierengebied meemaakten. Bovendien vroegen we de respondenten om deze gevoelens in woorden te omschrijven. Figuur 10.2 bevat een overzicht van deze omschrijvingen. Het is opmerkelijk dat slechts een kwart van de respondenten negatieve, veelal angstgerelateerde, gevoelens uitten. Het merendeel van de mensen met ervaring (63%) gaf aan noch negatieve noch positieve gevoelens te ervaren wanneer zij terugdachten aan hun ervaringen met (bijna) overstromingen. Bovendien was er zelfs een kleine groep respondenten (12%) die vooral positieve associaties uitte. Een gevoel van solidariteit werd hierbij het vaakst genoemd.

Figuur 10.2

Klassificatie van positieve and negatieve gevoelens. De getallen representeren het aantal woorden in iedere klasse (percentages tussen haakjes).

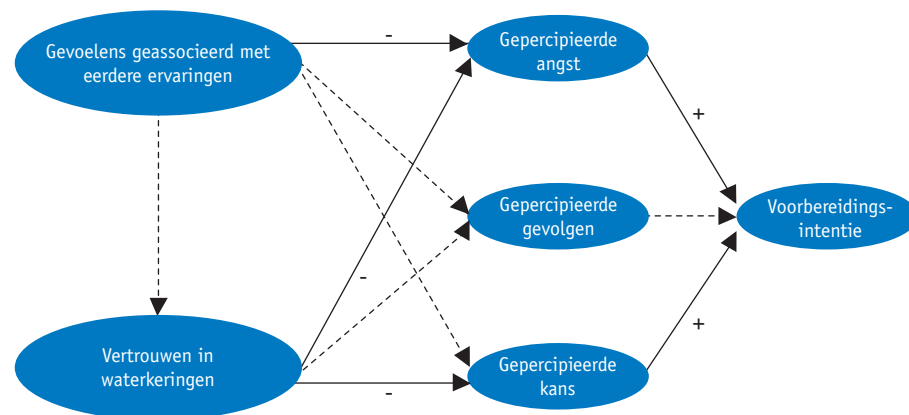
In totaal omschreven 292 respondenten (35% van alle respondenten met ervaring van een (dreigende) overstroming) hun gevoelens; 109 respondenten omschreven hun negatieve gevoelens, 82 respondenten gaven een omschrijving van hun positieve gevoelens, en 102 respondenten beschreven hun gemengde gevoelens bestaande uit zowel positieve als negatieve gevoelens.



Nederlanders ervaren dus, over het algemeen, weinig angst bij de gedachte aan overstromingen, zelfs niet wanneer zij zelf overstromingen hebben meegemaakt. De lage mate van angst volgt daarmee de lage perceptie van de overstromingskans en het grote vertrouwen in de waterkeringen. Figuur 10.3 geeft weer hoe de gevoelens die geassocieerd worden met eerdere ervaringen met hoogwater en overstromingen (1953, 1993 en 1995) samenhangen met het vertrouwen in het waterbeheer, de risicoperceptie, en de gedragsintentie. Negatieve gevoelens dragen bij aan een hogere mate van angstgevoelens voor overstromingen, terwijl positieve gevoelens eerder het omgekeerde effect hebben. Een groot vertrouwen in de waterkeringen zorgt er met name voor dat mensen minder angstgevoelens ervaren in relatie tot overstromingen, en dat de kans op een overstroming lager wordt ingeschat. De lage mate van angst en de lage kansperceptie verklaren voor een deel (ongeveer 25%) waarom Nederlanders nauwelijks uit zichzelf geneigd zijn om zich voor te bereiden op een mogelijke overstromingsramp.

Figuur 10.3

Samenhang tussen gedragsdeterminanten bij het voorbereiden op overstromingen



Noot:
Doorgetrokken lijnen (significant) geven regressiepaden aan, die zijn gevonden in alle drie onderzochte gebieden (Friesland, Zeeland, het rivierengebied). Gestippelde lijnen zijn gevonden in slechts één of twee van deze gebieden, en worden daarom vooralsnog als inconsistent beschouwd.

Het is opvallend dat de gepercipieerde gevolgen van overstromingen een ondergeschikte rol spelen. Er lijkt voor mensen geen noodzaak te bestaan om zelf over de gevolgen van een overstroming na te denken, dan wel over hun eigen zelfredzaamheid; immers, dat heeft de overheid reeds gedaan, en het vertrouwen in die overheid is groot. Wat betreft het risico op overstromingen maakt de Nederlandse burger zich over het algemeen geen zorgen voor morgen. In termen van het PADM: de meeste mensen komen niet veel verder dan stap 1 en 2 van het besluitvormingsproces, omdat zij het water in hun omgeving nauwelijks als een dreiging ervaren waarop zij zichzelf moeten voorbereiden. De vraag dringt zich op of dat onterecht is? Hier ontstaat de spagaat. Aan de ene kant kan het standpunt worden ingenomen dat Nederland de hoogste veiligheidsnormen ter wereld heeft voor de bescherming tegen overstromingen. Bovendien zou communicatie over de gevolgen tot paniek en een dalend vertrouwen in het waterbeheer kunnen leiden, zo luidt een veelgehoord argument (zie ook het essay *'Geen paniek: risicocommunicatie door de ogen van de burger'*). Aan de andere kant kan het standpunt ingenomen worden dat de waterkeringen niet onfeilbaar zijn; een 100% veiligheidsgarantie kan simpelweg niet worden afgegeven. In dat geval komen de potentieel grote gevolgen in beeld. Maar over die gevolgen is nooit actief gecommuniceerd. Als een overstroming met een kleine kans maar met grote gevolgen zich toch voordoet, dan zal achteraf ongetwijfeld de vraag worden gesteld hoe onze samenleving op overstromingen was voorbereid. Dan is er de vraag of de burger voldoende geïnformeerd was, en of de beschikbare (internationale) kennis op het terrein van rampenbestrijding goed^{10.1} benut is. Deze spagaat heeft grote implicaties voor de communicatie over overstromingen. Immers: hoe kan de overheid de burger stimuleren zich voor te bereiden op overstromingen wanneer de burger zich terecht weinig zorgen maakt over de kleine kans op overstromingen? Er is een andere insteek nodig in de communicatie over overstromingsrisico's: naast het verhaal dat Nederland werkt aan het voorkomen van overstromingen dient de overheid eveneens uit te leggen wat de gevolgen zijn voor ons land wanneer de waterkeringen falen onder extreme omstandigheden. In de afgelopen jaren is er veel kennis op dit terrein ontwikkeld. De gevolgen van overstromingen kunnen lokaal sterk verschillen. De overheid dient daarom maatwerk te leveren: zij dient duidelijk te maken hoe zij in geval van een overstroming de burger te hulp schiet (rampenbestrijdingsplan), maar ook wat zij van de burger zelf verwacht (eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid).

De verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en burger

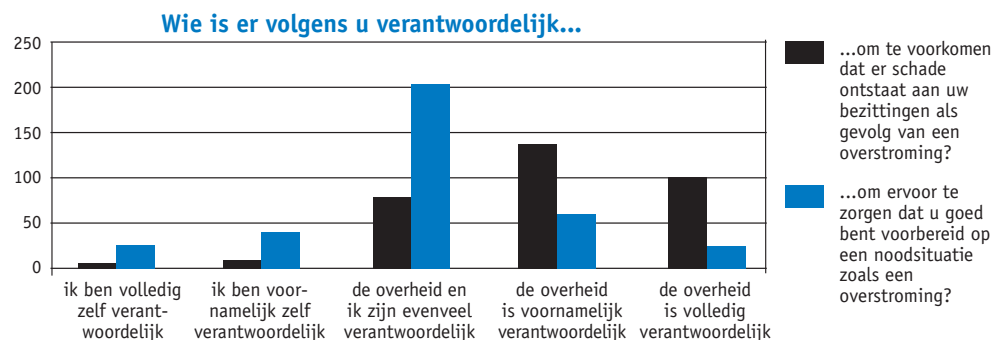
Een tweede factor die van belang is bij de communicatie over overstromingen heeft betrekking op de gepercipieerde verdeling van verantwoordelijkheden. Wanneer de burger zich niet verantwoordelijk voelt om zelf iets te doen aan het

^{10.1} De vraag wat een goede voorbereiding is, valt moeilijk te beantwoorden. Immers, er zijn geen normen voor preparatie zoals er wel normen zijn voor waterkeringen (bijvoorbeeld: de toelaatbare overschrijdingskans van hoge waterstanden langs de Hollandse kust is 1/10.000 per jaar).

risico op overstromingen (anders dan het betalen van waterschapsbelasting), dan is de communicatie over mogelijke voorbereidings-handelingen waarschijnlijk aan dovemansoren gericht. In termen van het PADM: de burger zal niet ontvankelijk zijn voor communicatie over zelfbeschermende maatregelen omdat zij de overheid verantwoordelijk acht om haar te beschermen tegen overstromingen.

De onderzoeksresultaten op dit punt zijn opmerkelijk. We zouden mogen verwachten dat het gevoerde beleid in de voorbije decennia ertoe heeft bijgedragen dat de burger zich onbewust is van haar individuele verantwoordelijkheid om zelf iets te doen aan de voorbereiding op overstromingen. Het onderzoek onder inwoners van twee Friese gemeenten aan de Waddenzeekust heeft echter laten zien dat, desgevraagd, een groot deel van de Nederlandse bevolking ervoor openstaat om zelf voorbereidingen te treffen (Terpstra & Gutteling 2008). Figuur 10.4 toont de resultaten uit dat onderzoek. Maar liefst 50% van de respondenten zag het voorbereiden op een overstroming als een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de overheid en de burger, en zelfs 18% zag de voorbereiding op overstromingen voornamelijk als de individuele verantwoordelijkheid van burgers. Hierbij moet aangetekend worden dat het ging om voorbereidingsmaatregelen die ervoor zorgen dat mensen zijn voorbereid op een noodsituatie, zoals het kennen van evacuatie routes en het hebben van een noodpakket. Wanneer het gaat om het treffen van schadebeperkende maatregelen, zoals het aanschaffen van zandzakken of het toepassen van waterbestendige materialen in huis (bijvoorbeeld geen houten vloer, maar plavuizen), dan is het beeld duidelijk anders. Zo'n 75% van de respondenten was van mening dat de overheid hoofdzakelijk verantwoordelijk is voor het voorkomen of beperken van de schade aan de bezittingen van burgers als gevolg van overstromingen.

Figuur 10.4
Percepties van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger



Hoewel de vinding dat een groot deel van de bevolking mogelijk openstaat voor communicatie over zelfredzaamheid optimistisch zou kunnen stemmen, is het belangrijk dat we ons realiseren dat de gepercipieerde verantwoordelijkheid onderdeel is van een mechanisme, en dus kan veranderen. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen 'morele verantwoordelijkheidsgevoelens' en 'actieverantwoordelijkheid'. De collectieve bescherming tegen schade door overstromingen wordt als de morele plicht van de overheid gezien, een overweging die te maken heeft met intuïties als 'goed' en 'fout'. Deze morele verantwoordelijkheidsgevoelens zijn moeilijk te veranderen. Communicatie die erop gericht is om burgers te stimuleren schadebeperkende maatregelen te nemen zal naar verwachting minder effectief zijn, omdat de overheid verantwoordelijk wordt geacht om schade te voorkomen.

Anderzijds, in levensbedreigende noodsituaties is het van belang dat mensen direct actie kunnen ondernemen. Hoewel morele verantwoordelijkheidsgevoelens hier eveneens een rol kunnen spelen, zal iemand pas verantwoordelijkheid nemen om zijn zelfredzaamheid te verhogen wanneer hij mogelijkheden ziet om zelf actie te ondernemen ('actieverantwoordelijkheid'). Communicatie die betrekking heeft op het voorbereiden op een noodsituatie is daarom alleen effectief wanneer het geboden handelingsperspectief is afgestemd op de gepercipieerde gevolgen van een overstroming en op de mate waarin mensen zichzelf in staat achten voorbereidingen te treffen. Dit evenwicht tussen verantwoordelijkheid en handelingsperspectief is fragiel:

- wanneer de geadviseerde voorbereidingen als ineffectief worden beschouwd, zullen mensen eerder geneigd zijn de verantwoordelijkheid om voorbereidingen te treffen af te wijzen;
- wanneer de geadviseerde voorbereidingen als te ingewikkeld worden ervaren (of te veel tijd, geld, of moeite kosten), zullen mensen eveneens eerder geneigd zijn om hun eigen verantwoordelijkheid af te wijzen.

In de communicatie moet dus gezorgd worden dat het geboden handelingsperspectief is toegesneden op de lokale gevolgen van overstromingen, en op de middelen die mensen tot hun beschikking hebben om voorbereidingen te treffen. Hierna wordt ingegaan op de wijze waarop mensen voorbereidingshandelingen beoordelen.

Handelingsperspectief: wat kost het, wat levert het op?

Veronderstel dat de communicatie erin slaagt om mensen bewust te maken van de gevolgen van overstromingen, en dat zij openstaan voor het nemen van voorbereidingen. Wat bepaalt dan of mensen werkelijk van plan zijn maatregelen te nemen? Het antwoord op deze vraag ligt verscholen in hoe mensen de mogelijke voorbereidingshandelingen beoordelen.

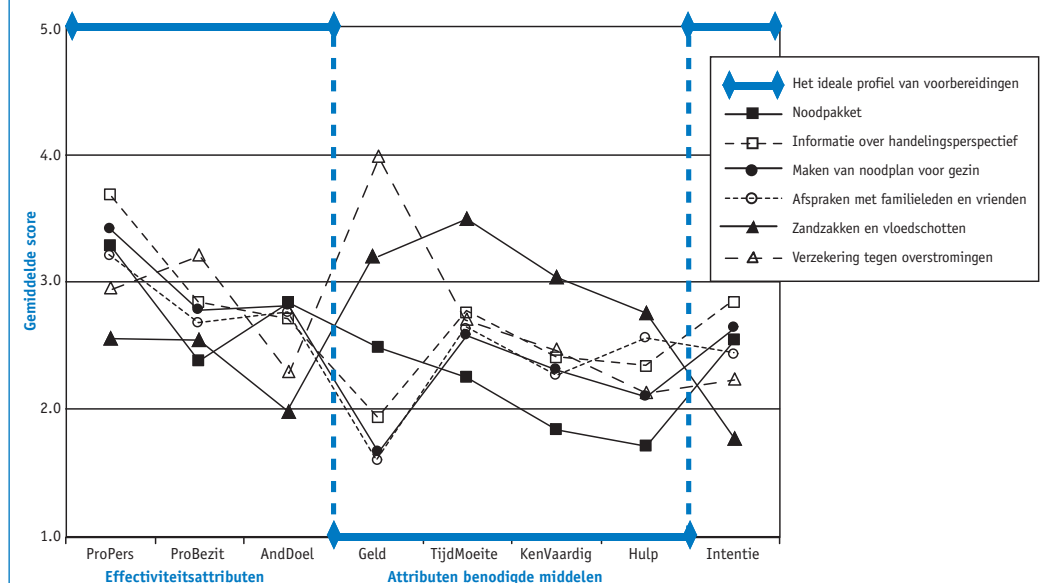
Het PADM beschrijft twee groepen variabelen die aan dit oordeel ten grondslag liggen: de effectiviteitattributen (Engels: efficacy attributes) en de 'middelenattributen' (Engels: resource requirements). De effectiviteitattributen hebben betrekking op de mate waarin iemand denkt dat voorbereidingsmaatregelen effectief zullen zijn. Het PADM maakt onderscheid tussen een drietal effectiviteitattributen, namelijk de gepercipieerde effectiviteit van voorbereidingen voor 1) het beschermen van mensen, en voor 2) het beschermen van bezittingen, en daarnaast 3) de bruikbaarheid van die voorbereidingen in andere situaties. De effectiviteitattributen beschrijven de gepercipieerde relatie tussen het risico en de voorbereiding. De hypothese luidt dat wanneer voorbereidingen als effectiever worden beschouwd (hogere scores op de effectiviteitattributen), mensen sterker geneigd zijn deze maatregelen te treffen. De 'middelenattributen' beschrijven de relatie tussen de persoon en de voorbereiding. Het PADM definieert er vier, namelijk percepties van benodigde 1) kosten (geld), 2) tijd en moeite, 3) kennis en vaardigheden, en benodigde 4) hulp van anderen om voorbereidingen te kunnen treffen. Voor de middelenattributen luidt de hypothese dat, naarmate mensen het idee hebben dat voorbereidingen minder van hun middelen vergen (lager scoren op de middelen), zij sterker geneigd zijn om die voorbereidingen te treffen. Zoals getoond in figuur 10.5 heeft het ideale profiel van voorbereidingsmaatregelen een soort 'U' vorm.

Het PADM is getest door middel van vragenlijstenonderzoek in een aantal dijkkringen. Figuur 10.5 toont de gemiddelde profielen voor een zestal uiteenlopende voorbereidingsmaatregelen waaronder het (welbekende) noodpakket, informatie over het handelingsperspectief (overstromingsdiepten, evacuatie routes, enz.), het maken van een noodplan voor het gezin, het maken van afspraken met vrienden en familie om elkaar te kunnen helpen, het in huis hebben van zandzakken of vloedschotten, en het hebben van een verzekering tegen overstromingsschade (bestaat momenteel nog niet).

Het valt allereerst op dat geen van de voorbereidingsmaatregelen het ideale U-profiel benadert. Respondenten beoordeelden alle attributen op een antwoordschaal met vijf mogelijkheden. Bijvoorbeeld: 'Denkt u dat de volgende voorbereidingen nuttig zijn voor uw eigen veiligheid tijdens een evacuatie of een overstroming?' waarbij de antwoordschaal varieerde van 'heel weinig nut' (score 1) tot 'heel veel nut' (score 5). Figuur 10.5 laat zien dat scores op het effectiviteitattribuut 'Protectie van Personen' varieert rondom de score '3'; het middelpunt van de schaal (1-5). Het middelpunt van de schaal betekent hier 'niet weinig, niet veel nut'. Met andere woorden, respondenten vonden het tamelijk moeilijk om zich een voorstelling te maken van de effectiviteit van voorbereidingsmaatregelen. Dit kan eenvoudig worden verklaard wanneer we bedenken dat de effectiviteitattributen de relatie beschrijven tussen het risico

(de gevolgen van een overstroming) en de voorbereiding. Over geen van beide heeft de Nederlandse burger veel informatie, en dat maakt de beoordeling van voorbereidingshandelingen moeilijk. Uit nadere studie door Terpstra (2009b) blijkt dat de lage gedragsintenties om voorbereidingen te treffen voor 30% tot 40% verklaard kunnen worden uit het gegeven dat mensen de effectiviteit van voorbereidingen moeilijk in te schatten vinden.

Figuur 10.5
Gemiddelde perceptiescores van ongeveer 1450 respondenten op zes voorbereidingsmaatregelen



Noot:

Effectiviteitattributen

ProPers = Gepercipieerde effectiviteit voor de *Protectie van Personen*

ProBezit = Gepercipieerde effectiviteit voor de *Protectie van Bezittingen*

AndDoel = Gepercipieerde bruikbaarheid voor *Andere Doeleinden*

Attributen van de benodigde middelen

Geld = Gepercipieerde *Kosten* van voorbereidingen

TijdMoeite = Gepercipieerde *Tijd en Moeite* nodig om voorbereidingen te treffen

KenVaardig = Gepercipieerde *Kennis en Vaardigheden* nodig om voorbereidingen te treffen

Hulp = Gepercipieerde *Hulp van Anderen* nodig om voorbereidingen te treffen

Intentie = *Gedragsintentie* om voorbereidingen te treffen

De middelenattributen droegen echter weinig bij aan het verklaren van de lage gedragsintenties (tot enkele procenten). De verklaring hiervoor is niet geheel duidelijk. Figuur 10.5 laat zien dat voorbereidingen gemiddeld tamelijk laag scoren op de middelen. Dat wil zeggen, hoewel mensen weinig ervaring hebben met het voorbereiden op overstromingen, denken zij over het algemeen dat voorbereidingen weinig zullen kosten in termen van geld, tijd & moeite, kennis & vaardigheden, en hulp van anderen. Om die reden is het voorstelbaar dat benodigde middelen van ondergeschikt belang zijn in hun gedragsintenties.

Het aanschaffen van zandzakken of vloedschotten laat het minst ideale profiel zien. De intentie om zandzakken aan te schaffen is dan ook het laagst, gevolgd door de intentie om een overstromingsverzekering af te sluiten indien deze op de markt zou komen. Merk op dat juist deze twee voorbereidingshandelingen laag scoren op de effectiviteitattributen, en daarnaast relatief hoog scoren op één of meer van de middelenattributen. Bijvoorbeeld, mensen denken dat een overstromingsverzekering duur zal zijn, en dat het in huis halen van zandzakken relatief duur is, en relatief veel tijd & moeite en kennis & vaardigheden kost.

De gedragsintentie scoort het hoogst op het zoeken van informatie over het handelingsperspectief. Toch gaf slechts 30% van de respondenten aan dat zij in de toekomst actief op zoek zullen gaan naar dit soort informatie. Hoewel mensen denken dat het hebben van informatie over hun handelingsperspectief bijdraagt aan hun veiligheid, zijn mensen tamelijk onzeker over de mate waarin informatie over de gevolgen van overstromingen en evacuateroutes bijdraagt aan het beschermen van hun bezittingen. Mensen hebben eveneens geen duidelijk beeld van de manier waarop die informatie nuttig kan zijn voor andere noodsituaties. Daarnaast zijn mensen tamelijk onzeker over hun eigen kennis en vaardigheden, en de tijd en moeite die het zal kosten om informatie te verzamelen en te begrijpen. Wil de communicatie over overstromingen effectief zijn, dan moet terdege met deze aspecten rekening worden gehouden.



10.4

IMPLICATIES VOOR DE COMMUNICATIEBOODSCHAP

We zullen onze aanbevelingen voor de opzet en inhoud van overheidscommunicatie presenteren aan de hand van de vijf vragen (stappen) uit het PADM. Bij het voorbereiden op mogelijke overstromingen zullen mensen zichzelf deze vijf vragen stellen.

Vraag 1

Risico-identificatie: 'Is er een dreiging in mijn omgeving waaraan ik aandacht moet besteden?'

Mensen zullen zichzelf deze vraag niet zomaar stellen. De grote rivieren, het IJsselmeer, de Waddenzee en de Noordzee vormen zelden een echte bedreiging; zo heeft Nederland haar waterkeringen immers gebouwd. Het voorbereiden op overstromingen vereist dat de overheid actief communiceert over de bedreiging die het water om ons heen vormt. Het duiden van water als een mogelijke bedreiging (de aloude strijd tegen het water) staat haaks op het huidige communicatiebeleid, waarin het water vaak als vriend wordt gepresenteerd ('Nederland leeft met water'). Maar het is naïef om te veronderstellen dat het water alleen maar de gedaante van een 'vriend' aanneemt; het water blijft wel degelijk een bedreiging is daarmee ook de 'vijand'. Mensen zullen zich slechts voorbereiden op overstromingen wanneer zij eerst beseffen dat de waterkeringen niet onfeilbaar zijn. Met andere woorden: de boodschap moet helder zijn dat de collectieve bescherming tegen overstromingen begrensd is. Die boodschap lijkt evident maar staat toch haaks op de boodschap die in de afgelopen vijftig jaar is geventileerd: door in de communicatie voortdurend de nadruk te leggen op de sterke waterkeringen is de indruk gewekt dat Nederland volkomen beveiligd is tegen overstromingen. Dat beeld is niet correct; overheidscommunicatie moet dit duidelijk maken.

Vraag 2

Risicobeoordeling: 'Moet ik zelf actie ondernemen om mij tegen het risico te beschermen?'

Ging het bij de voorgaande vraag om een algemeen probleembesef, bij de tweede stap gaat het om de vraag of mensen het risico op overstromingen zodanig waarnemen, dat het water een bedreiging voor hen *persoonlijk* vormt. Een algemeen probleembesef is onvoldoende; mensen besluiten pas om tot actie over te gaan wanneer zij ervan doordrongen zijn dat zij persoonlijk worden blootgesteld aan de gevolgen van overstromingen. Het gaat hier dus om de perceptie van de *lokale gevolgen van overstromingen*.

Ook deze constatering lijkt evident, maar is toch niet vanzelfsprekend: de overheid heeft nooit actief gecommuniceerd over de gevolgen van overstromingen. Bovendien, omdat per regio de omstandigheden en gevolgen van overstromingen sterk kunnen verschillen, dient de overheidheidscommunicatie gebiedsspecifiek uitgevoerd te worden. Geen generieke aanpak, maar maatwerk. De kennis om dit maatwerk te kunnen leveren is overigens aanwezig. Voor veel gebieden zijn tegenwoordig overstromingsmodellen voorhanden die op gedetailleerde wijze het verloop van overstromingen kunnen simuleren. Deze modellen zouden eveneens ingezet kunnen worden om de juiste communicatieboodschap te ontwikkelen.

Hoe de lokale gevolgen van overstromingen het beste zichtbaar gemaakt kunnen worden, moet onderwerp zijn van verder onderzoek. Zo'n onderzoek is van belang omdat communicatie meer is dan het verstrekken van informatie alleen. Hoe mensen informatie interpreteren is afhankelijk van zowel cognitieve als affectieve factoren. Affectieve factoren zijn subtiele gevoelens die we ervaren als 'goed/positief' of 'slecht/negatief', bijvoorbeeld wanneer we een mooie of akelige gebeurtenis voorgespiegeld krijgen. Tegen akelige gebeurtenissen willen we ons beschermen, en ons gevoel helpt ons te attenderen op mogelijk akelige gebeurtenissen. Communicatie over de gevolgen van overstromingen is waarschijnlijk effectiever wanneer de gepresenteerde informatie de juiste mate van negatieve affectie opwekt. In de literatuur staat deze vorm van communicatie bekend als 'fear appeal'. Het veelgehoorde argument dat mensen in paniek raken van deze vorm van risicocommunicatie berust niet op feiten. Paniek ontstaat pas wanneer mensen blootgesteld worden aan een acute dreiging met grote gevolgen waartegenover zij zichzelf weerloos voelen. Bijvoorbeeld, een werkelijke overstroming zonder handelingsperspectief (zie ook het essay in dit boek *'Geen paniek: risicocommunicatie door de ogen van de burger'*).

Vraag 3

Zoeken naar voorbereidingen: 'Wat kan ik doen om mij zelf te beschermen?'

Net als de communicatie over gevolgen van overstromingen, dient de communicatie over het handelingsperspectief gestoeld te zijn op lokale gebiedskenmerken. Het lokale handelingsperspectief moet hierbij eveneens gebaseerd worden op de mogelijkheden voor evacuatie. Omdat evacuatie in de dichtbevolkte kustgebieden vrijwel onmogelijk is vanwege de korte waarschuwingstijd, de mogelijk zware weersomstandigheden en de beperkte wegcapaciteit, is het van het grootste belang dat overheidscommunicatie mensen informeert over hun mogelijkheden. Bijvoorbeeld, de overheid kan veilige (hoge) vluchtplaatsen aanwijzen binnen het bedreigde gebied (thuis of in een hoog gebouw). De overheid zou niet

moeten wachten met het verstrekken van deze informatie tot het moment waarop de acute dreiging zich aandient. Juist wanneer er geen acute dreiging heerst, kunnen mensen in alle rust hun vragen stellen (risicocommunicatie), zodat zij beter weten waar ze aan toe zijn. Door deze informatie op tijd te verstrekken wordt de crisiscommunicatie gedeeltelijk ontlast, en ontstaat er meer ruimte om aan *'fine-tuning'* te doen op basis van de werkelijke dreiging die op dat moment aan de orde is.

Een tweede aandachtspunt in de risicocommunicatie betreft de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Mensen zullen de verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op noodsituaties gemakkelijker accepteren wanneer zij begrijpen dat de overheid noch alle overstromingen kan voorkomen, noch alle mensen individueel kan helpen tijdens een overstroming. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om zich op te stellen als een betrouwbare partner in het voorbereidingsproces, door mensen te voorzien van daadwerkelijk zinvolle handelingsperspectieven. Vervolgens is het aan de mensen zelf om dat handelingsperspectief te benutten.

Vraag 4

Beoordelen van voorbereidingen: 'Wat is de beste manier om mij zelf te beschermen'

Het bieden van handelingsperspectief is pas zinvol, wanneer mensen er *daadwerkelijk* hun veiligheid mee kunnen vergroten. Maar mensen geven pas invulling aan hun handelingsperspectief, wanneer ze *denken* dat ze daarmee hun veiligheid kunnen vergroten. Het gepercipieerde nut van voorbereidingshandelingen is dé belangrijkste drijfveer om zelfbeschermende maatregelen te nemen. De analyses hebben laten zien dat mensen over het algemeen vrij onzeker zijn over welke maatregelen nu effectief zijn. De Denk Vooruit-campagne richt zich momenteel op het noodpakket. Maar het is volstrekt onduidelijk hoe het noodpakket bijdraagt aan een goede voorbereiding op de lokale gevolgen van overstromingen of andere ramptypen. Hier ligt dus een belangrijke uitdaging om de effectiviteit van maatregelen veel beter voor het voetlicht te brengen. Er is maar één manier om het nut van voorbereidingen op zinvolle wijze aan te tonen: bij alle voorbereidingen moet helder gemaakt worden op welke manier zij van nut kunnen zijn voor de lokaal te verwachten gevolgen van overstromingen. Een tweede punt waarmee de communicatie rekening dient te houden, is dat mensen slechts beperkte middelen (zoals geld, tijd & moeite) willen investeren in het voorbereiden op rampen. Bovendien, mensen zijn geen experts, en ze hebben dus beperkte kennis en vaardigheden bij het interpreteren van risico-informatie. Ook hier is het weer van belang dat de communicatie-experts op zoek gaan naar de juiste vorm om hun informatie te presenteren.

Vraag 5

Nemen van voorbereidingen: 'Moet ik die voorbereidingsmaatregelen nu treffen, of kan dat later ook nog?'

Het is een bekend verschijnsel dat mensen het daadwerkelijk treffen van voorbereidingen uitstellen, om uiteenlopende redenen. Soms hebben mensen wel de intentie, maar ontbreekt het aan een gevoel van urgentie om die intenties daadwerkelijk om te zetten in daden. Of, soms blijkt dat het voorgenomen gedrag (voorbereiden) toch ingewikkelder is dan gedacht, of duurder, of meer tijd en vaardigheden vereist. Hieraan is niet veel te doen. Dat betekent overigens niet dat alle communicatie-inspanningen vergeefse moeite zijn geweest. Wanneer de acute dreiging zich onverhoopt toch aandient, zullen mensen beter geprepareerd zijn om de juiste besluiten te nemen.



LITERATUUR

- Lindell, M. K., & Perry, R. W. (2000). 'Household adjustment to earthquake hazard. A review of research'. In: *Environment and Behavior*, 32(4): 461-501.
- Lindell, M. K., & Perry, R. W. (2004). *Communicating Environmental Risk in Multiethnic Communities*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Loewenstein, G. F., Weber, E. U., Hsee, C. K., & Welch, N. (2001). 'Risk as feelings'. In: *Psychological Bulletin*, 127(2): 267-286.
- Rogers, R. W., & Prentice-Dunn, S. (1997). 'Protection motivation theory'. In: D. S. Gochman (Ed.), *Handbook of Health Behavior Research* (113-132). New York: Plenum.
- Slovic, P., Finucane, M. L., Peters, E., & MacGregor, D. G. (2007). 'The affect heuristic'. In: *European Journal of Operational Research*, 177(3): 1333-1352.
- Ten Brinke, W. B. M., & Bannink, B. A. (2004). *Risico's in Bedijkte Termen, een Thematische Evaluatie van het Nederlandse Veiligheidsbeleid tegen Overstromen* (No. 500799002). Bilthoven: RIVM.
- Terpstra, T. (2009a). 'Emotions, trust, and perceived risk: Affective and cognitive routes to flood preparedness behavior'. In: T. Terpstra (Ed.), *Flood Preparedness. Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch Public* (23-55). Thesis.
- Terpstra, T. (2009b). 'Citizens' perceptions of flood hazard adjustments: An application of the protective action decision model'. In: T. Terpstra (Ed.), *Flood Preparedness. Thoughts, Feelings and Intentions of the Dutch Public* (73-105). Thesis.
- Terpstra, T., & Gutteling, J. M. (2008). 'Households' perceived responsibilities in flood risk management in the Netherlands'. In: *International Journal of Water Resources Development*, 24(4): 555-565.