

Risicocommunicatie over bodemverontreiniging

Ken uw bodem!

Het beleid rond bodembeheer is in de 35 jaar na het gifschandaal in Lekkerkerk aanzienlijk veranderd. Werd destijds ingezet om alle verontreinigde grond op korte termijn te saneren, tegenwoordig is dat veel minder vanzelfsprekend. Voor een beperkt aantal sites waarbij het humane of ecologische risico als 'ernstig' beschouwd wordt, blijft het beleid met 'spoed' saneren, maar het saneren van alle verontreinigde sites is simpelweg niet haalbaar.

Door: Liesbeth Claasen

Over de auteur:

Liesbeth Claasen is werkzaam bij het RIVM

Niet alleen omdat het aantal verontreinigde sites vele malen groter is dan verwacht en het saneren ervan dus zeer hoge kosten met zich mee zou brengen, maar ook vanwege de praktische problemen kan niet alle verontreiniging worden gesaneerd. Je kunt bijvoorbeeld een vervuilde oude binnenstad niet zomaar afgraven. Bovendien is er bij de meeste locaties geen sprake van ernstige humane of ecologische risico's en zijn er alternatieve beheermogelijkheden.

Een belangrijk onderdeel van het beleid is de communicatie over de bodem, risico's en het gevoerde beleid richting betrokkenen. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Ofschoon de doorsnee Nederlander zich weinig zorgen maakt over de bodemkwaliteit kan het wonen op of nabij verontreinigde grond voor mensen zeer ingrijpend zijn. Bewoners zitten met allerlei vragen en onzekerheden: Zijn er gevaren voor mijn gezondheid? Kunnen mijn kinderen veilig buiten spelen? Wat gebeurt er met de waarde van mijn huis? Waarom wordt er niet direct gesaneerd? Vaak is het niet duidelijk waar betrokkenen met deze vragen terecht kunnen, worden de vragen niet goed beantwoord of laten de antwoorden te lang op zich wachten. Bewoners kunnen ook het gevoel hebben dat de belangen van overheden en bedrijven zwaarder wegen. Wanneer de verontreinigde locaties dan in de media opduiken, heeft de inhoud vaak een negatieve lading die de bezorgdheid, onduidelijkheden en het gebrek aan vertrouwen van bewoners versterken.

ONDERZOEK RIVM

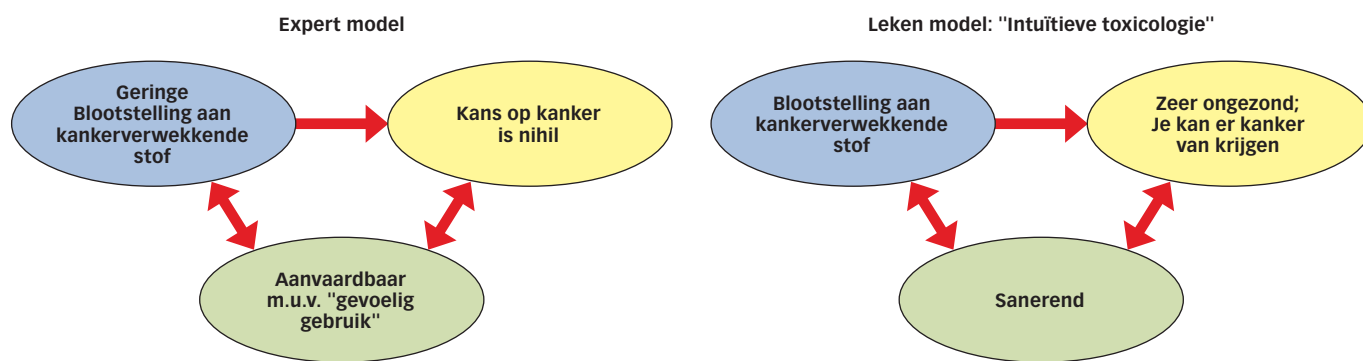
In 2010 heeft het RIVM de bezorgdheid van bewoners rondom 10 verontreinigde locaties onderzocht. Uit dit onderzoek bleek dat de bezorgdheid van bewoners gemiddeld iets minder groot is dan ingeschat door de lokale verantwoordelijken maar tussen bewoners wel sterk varieert, en niet afhangt van of er wel of niet gesaneerd is. Bij locaties waar niet gesaneerd was waren sommige bewoners geheel niet bezorgd terwijl anderen dat juist wel waren. Bij locaties waarbij er wel gesaneerd was, waren bewoners bezorgd over achtergebleven verontreiniging. In het onderzoek is ook gekeken naar hoe lokale en provinciale overheden over bodem, risico's en beleid communiceren. Daaruit kwam naar voren dat er grote verschillen

zijn in risicocommunicatie en dat de communicatie in het algemeen door bewoners minder goed werd beoordeeld dan ze door de verantwoordelijke projectleiders werd beoordeeld. Ofschoon de communicatie bij de meeste locaties een positieve invloed leek te hebben op de beleving van het risico was er bij de meeste locaties een gebrek aan vertrouwen in de lokale verantwoordelijken.

Dat de communicatie rond bodem en gezondheid niet altijd goed verloopt is duidelijk. De vraag is hoe kan het beter? Om die vraag te beantwoorden is het belangrijk om te bedenken wat het doel is. In het verleden was het doel van risicocommunicatie in essentie paternalistisch; de overheid had als taak goed voor de mensen te zorgen. De risicocommunicatie, zoals in de uitspraak "er is geen gevaar voor de volksgezondheid", was bedoeld om mensen gerust te stellen en 'onnodige onrust' te voorkomen. Tegenwoordig zet de overheid in op goed geïnformeerde, autonome burgers. Vanuit dit perspectief is het doel van risicocommunicatie mensen de risico's waaraan ze blootgesteld worden te helpen begrijpen, ze in staat te stellen deze op een goede manier af te wegen en ze te motiveren, om ze te voorkomen, of te beperken. De communicatie over bodem, gezondheid en beleid is doorgaans gebaseerd op epidemiologisch onderzoek en inzichten van wetenschappers en beleidsmakers. Wetenschappers gebruiken veel technisch jargon voor risico's en normen en beleidsmakers wegen bij het ontwikkelen van beleid economische belangen en duurzaamheid mee. Daarbij is de focus van het beleid in de loop van de tijd verschoven van preventie van negatieve uitkomsten, waarbij de nadruk ligt op veiligheid en het uitsluiten van risico's, naar promotie van positieve uitkomsten met de nadruk op vooruitgang en waarbij bepaalde risico's aanvaardbaar worden geacht.

TECHNISCH JARGON VERSUS DE PERCEPTIE VAN MENSEN

Informatieontvangers kijken op een heel ander manier naar bodem, risico's en beleid. De complexe risico's en de voor- en nadelen van beleid worden op een intuïtieve-affectieve manier afgewogen. De kwantitatieve inschatting van het risico zoals deze door wetenschappers en beleidsmakers wordt vastgesteld speelt in de afweging een veel minder belangrijke rol dan de perceptie van het risico. Deze perceptie wordt bepaald door ideeën en gevoelens over de angstaanjagendheid van en onbekendheid met het risico. Een risico is angstaanjager als er potentieel grote aantallen mensen door getroffen kunnen worden (ook al is dat een zeer kleine kans), het oncontroleerbaar en onvrijwillig is en door anderen gecreëerd. Het gevoel van onbekendheid is groter bij risi-



FIGUUR 1: EXPERT VS. LEKENMODEL VAN BODEMRISICO'S.

co's die onzichtbaar, nieuw, onvoorspelbaar en onzeker zijn. Risico's van de bodem kunnen zowel zeer angstaanjagend als in grote mate onbekend zijn. De perceptie daarvan is dynamisch en krijgt vorm door sociale interacties waarbij informatie over het risico via informele en formele kanalen, zoals (sociale) media en internet, uitgewisseld wordt. Tijdens dit proces kan de perceptie van een risico snel veranderen. Een verontrust berichtje op Twitter kan in een korte tijd er voor zorgen dat veel meer mensen het risico veel hoger inschatten.

Het is niet moeilijk in te zien dat boodschappen met veel technisch jargon over risico's en bodemkwalificaties door leken niet goed begrepen worden. Een bewoner die op of nabij verontreinigde grond woont is meer geïnteresseerd in de eigen gezondheid of die van de kinderen dan in epidemiologische data. De aanwezigheid van een kankerverwekkende stof in de bodem (hoe weinig dan ook) zal voor veel mensen een reden voor bezorgdheid zijn. Ook zal het algemene economische belang of overwegingen met betrekking tot duurzaamheid ondergeschikt zijn aan de zorgen over de persoonlijke veiligheid. Het veranderende beleid is daarom voor veel mensen niet goed te vatten. Daar waar een risico door experts als aanvaardbaar wordt beschouwd kunnen bewoners sanering de aangewezen aanpak vinden (zie ook Tabel 1).

Wat er vaak mis gaat in de communicatie is dat de boodschappen bedacht worden door wetenschappers en beleidsmakers. Communicatie adviseurs worden ingeschakeld om de boodschap te 'vertalen' naar de burger. Zij hebben dan de taak om een complexe boodschap in 'Jip en Janneke taal' uit te leggen. In deze top-down benadering is de informatiestroom eenzijdig, de beleving, vragen en afwegingen van informatieontvangers worden daarin niet goed betrokken. Het gevolg is dat de boodschap genegeerd wordt, niet wordt begrepen, niet relevant wordt gevonden, of zelfs in twijfel wordt getrokken. De oplossing ligt voor de hand: communiceer wat mensen willen en moeten weten om goede afwegingen te maken (vul kennis aan en corrigeer misvattingen in zoverre deze voor deze afwegingen relevant zijn), sluit aan bij bestaande kennis en ideeën van leken, neem lekeninzichten, zorgen en vragen serieus.

HET MENTALE MODEL EN HET EXPERT MODEL

Volgens de mentale modellen methode kun je de belangrijkste informatie elementen voor een boodschap identificeren door het perspectief van deskundigen (experts) te vergelijken met dat van niet-deskundigen (leken). Dit perspectief of mentaal model is het samenhangende geheel van kennis, ideeën en gevoelens over een risico. Het mentaal model bevat drie domeinen: oorzaken en risicofactoren, mogelijke effecten en gevolgen (inclusief zorgen, risicoperceptie) en mogelijke maatregelen en beleid om met het risico om te gaan.

Het expert model is gebaseerd op de interdisciplinaire wetenschappelijke literatuur en inzicht van deskundigen uit de relevante disciplines. In het model worden ook wetenschappelijke controverses en onzekerheden beschreven. Het leken model is gebaseerd op interviews met, en vragenlijsten onder leden van de

beoogde informatieontvangers. Deze bekijken de drie domeinen vanuit de eigen context, referentiekaders en afwegingen. Het model is minder uitgebreid en minder coherent dan het expert model en bevat weinig kennis over en inzicht in de relatie tussen blootstelling, risico's en maatregelen. Leken baseren hun ideeën vaak op een intuïtieve toxicologie waarbij de toxische eigenschappen de risico inschatting bepalen en de doses van een gevaarlijke stof geen rol speelt. De natuurlijke response is dan preventie; het uitsluiten van dit risico's (zie Figuur1).

	Experts	Bewoners
Kankerverwekkend	Verhoogt het risico op kanker	Je krijgt er kanker van
Risico inschatting	Dosis bepaald effect	Aanwezigheid kankerverwekkende stof is gevaarlijk
Effect op gezondheid	Geen gevaar voor de volksgezondheid	Ongezond voor mij of mijn kinderen
Norm overschrijding	Ernstig maar niet urgent	Ernstig dús urgent
Beleid	Duurzaam bodem gebruik	Saneren is nodig

TABEL 1: VERSCHILLEN IN OPVATTINGEN OVER BODEM RISICO'S TUSSEN EXPERTS EN BEWONERS

CONCLUSIE

Er zijn helaas geen pasklare oplossingen voor alle knelpunten die hierboven zijn geïdentificeerd. Het is zeker een uitdaging om er voor te zorgen dat mensen complexe informatie over doses-response relaties en bodemkwalificaties begrijpen. Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat deze informatie alleen effectief kan zijn wanneer de inhoud aansluit bij de beleving van het publiek. Daarbij is hun input onontbeerlijk. Wat willen mensen over hun bodem, risico's en beleid weten? Welke informatie helpt mensen om risico's en voor- en nadelen van beleid af te wegen zodat ze zelf kunnen beslissen hoe te handelen?

LITERATUUR

1. Devilee, J.L.A., de Vos, M., van Poll, R. (2010) Communicatie over bodemverontreiniging en -sanering : Lokale en provinciale handelwijzen nader bekeken. RIVM rapport 630626001.
2. Higgins, E. T. (1998). Promotion and prevention: Regulatory focus as a motivational principle. *Advances in experimental social psychology*, 30, 1-46.
3. Kraus, N., Malmfors, T., & Slovic, P. (1992). Intuitive toxicology: Expert and lay judgments of chemical risks. *Risk analysis*, 12, 215-232.
4. Morgan, M. G., Fischhoff, B., Bostrom, A., & Atman, C. J. (2002). *Risk communication: A mental models approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. (2002).
5. Slovic, P. E. (2000). *The perception of risk*. Earthscan Publications.
6. Vandermoere, F. (2008). Hazard perception, risk perception, and the need for decontamination by residents exposed to soil pollution: the role of sustainability and the limits of expert knowledge. *Risk analysis*, 28, 387-398.