

Pelican Crossing Ahead

terugblik en vooruitblik op ruim 10 jaar risico- en crisiscommunicatie

dr. Jan M. Gutteling,
Universiteit Twente,
Centre for Conflict,
Risk and Safety
Perception (ICRISP)
(j.m.gutteling@
utwente.nl)

Toen de redactie van het Magazine mij vroeg om ter gelegenheid van het 10-jarig jubileum een stuk te schrijven over belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen in de risico- en crisiscommunicatie en vooruit te blikken naar trends in het komend decennium, moest ik onwillekeurig aan het hiernaast afgebeelde Cypriotische verkeersbord denken, dat ik een paar weken eerder voor het eerst van mijn leven had gezien. Ik was nogal onder de indruk van dit verkeersbord. Geen pelikaan te zien, alleen een rustige weg langs een prachtig strand op een fantastisch eiland, met ongekend mooi weer en fijn gezelschap. Pas later begreep ik dat het bord een aardige metafoor is voor risicocommunicatie: kennelijk weet iemand van een riskante situatie verderop langs de weg, al is die nu niet te zien en de waarschuwing om op te letten moest mij aanzetten om mijn gedrag aan te passen en voorzichtig te rijden. De vraag is of het in ons land wel zo goed is geregeld met de risico- en crisiscommunicatie, en of het inderdaad een belangrijk onderwerp is.

Eerst een kanttekening. Ik realiseer me dat er de laatste jaren sprake is van een enorme belangstelling voor dit thema, dat een enkele persoon niet meer kan overzien. Om die reden pretendeert dit stuk geen academisch of historisch verantwoord overzicht te bieden. Ik beperk me tot mijn herinneringen over de afgelopen ruim 10 jaar, me realiserend dat de eigenaardigheden van mijn eigen geheugen daarbij bepalend zijn. Anderen identificeren wellicht andere mijlpalen. Ik noem maar willekeurig: Vuurwerkkramp Enschede; Enschedese burgers die meldden dat ze niet wisten van de vuurwerkopslag in hun directe woonomgeving; de ontwikkeling van de digitale risicokaart, en later de ontwikkeling van crisis.nl; vogelgriep; Mexicaanse griep; Q-koorts; gemeenten die incidenteel brochures huis-aan-huis verspreiden; de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk; asbest in woonhuizen; de veiligheid in de zorgomgeving; de voedselveiligheid; de opkomst van sociale media en project X; de heel voorzichtige eerste stappen

van de veiligheidsregio's op het gebied van de risico-communicatie; tal van digitale communicatiemiddelen, waaronder het digitale loket, sms-diensten en NL-Alert. Meest recente herinnering is de campagne Alert Online met het eerste advies aan de burger "gezond verstand gebruiken" en de verzuchting "is dit nu wat we in de afgelopen 10 jaar hebben geleerd?" Is dit onze volgende pelikaan?

In de afgelopen 10 jaar zijn er in risico- en crisiscommunicatieland dingen hetzelfde gebeven en er zijn dingen veranderd. Wat er niet veranderd is, is dat er van alles rommelt met de afstemming op het koppelvlak, maar ook op het punt van de crisis- en risicocommunicatie met de burgers¹. De soms ongelukkige uitvoering van de crisis- en risicocommunicatie heeft zonder twijfel te maken met falende bestuurlijke afstemming, maar er zijn nog wel andere oorzaken. In ons land zijn veel lokale bestuurders terughoudend over risicocommunicatie. Sommigen menen zelfs dat risicocommunicatie zal leiden tot paniekeracties bij het publiek. Hoewel deze mythe al sinds het midden van de jaren 1980 door onderzoekers naar het rijk der fabelen wordt verwezen, duikt hij steeds maar weer op. Het is niet zo vreemd dat de publiekscommunicatie en de publieksreacties op een incident (in een onvoorbereide situatie zoals bij Moerdijk) als een communicatieramp werden aangeduid.² Positief is dat die duiding een belangrijk signaal is dat communicatie (goed of slecht) door de samenleving als erg belangrijk wordt ervaren. Het is niet moeilijk om te voorspellen dat communicatie maatschappelijk gezien de komende jaren nog meer in betekenis zal toenemen.

Mede als gevolg van de bestuurlijke terughoudendheid is er op gemeentelijk niveau en bij de veiligheidsregio's schrikbarend weinig capaciteit voor de risicocommunicatie.³ Mede daardoor wordt, net als in Moerdijk, ook in de rest van ons land de bevolking amper voorbereid op crisissituaties. Het is misschien wel te vergelijken met

¹ De term koppelvlak is te vinden in het IOOV rapport over de Brand Chemie-Pack Moerdijk. Maar werd dit ook al niet geconstateerd na de Vuurwerkkramp in Enschede?

² <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/01/13/moerdijk-is-ook-een-communicatieramp-voor-overheid/>

³ M. Janssen, *Risicocommunicatie bij Veiligheidsregio's. Een onderzoek naar de organisatie en de status van risicocommunicatie bij de Nederlandse Veiligheidsregio's*, (masterthese), Enschede 2011. Zie ook <http://escape.utwente.nl/show/48>.



Foto: Jan Gutteling

het leren zwemmen van kinderen. Als het aan de burgemeester ligt, kan een kind het best leren zwemmen op het moment dat het van de brug in de snel stroende rivier valt en is enige voorbereiding niet nodig.

De bestuurlijke terughoudendheid creëert ook onvoldoende mogelijkheden om te leren. Er is geen gecoördineerd onderzoeksprogramma op het terrein van risico- en crisiscommunicatie. Er is wel onderzoek, maar dat lijkt lang niet altijd geïnitieerd door vragen uit de praktijk of gericht op het implementeren van de verworven kennis in die praktijk. Om die reden is de kans groot dat de communicatie de burger onvoldoende helpt bij het maken van de juiste (gedrags)keuzes. De mogelijke gevolgen daarvan zijn vervolgschade, letsel, of een aantasting van het vertrouwen van de burger in de autoriteiten. Ook problematisch is dat de communicatie veelal in de vorm van relatief kortlopende projecten wordt uitgevoerd, en daarna maar zelden indaalt in de reguliere beleidsvoering van overheden. De verwachting voor de komende jaren is dat dit niet zal veranderen.

Natuurlijk is er ook wel veel veranderd. Sinds de ramp in Enschede, maar ook na de orkaan Katrina die New Orleans onder water zette, is in ons land de belangstelling voor crisiscommunicatie gegroeid (crisiscommunicatie is risicocommunicatie “in a hurry”). Er is een wereld van verschil tussen communicatie in, en ter voorbereiding op, acute situaties (bijvoorbeeld met de focus op zelfredzaam gedrag bij overstromingsdreiging)

en communicatie die er op gericht is burgers te winnen voor een bepaald, soms omstreden, standpunt (bijvoorbeeld met de focus op “eten en genen” of de risico’s van ondergrondse Co₂-opslag). In acute situaties maken mensen een afweging in hoeverre ze in staat zijn zelf het geadviseerde gedrag uit te voeren (de beoordeelde uitvoerbaarheid, ‘Ik denk dat ik zelf met de dreiging kan omgaan’). Bovendien kijken mensen naar de beoordeelde nuttigheid (‘het advies over hoe om te gaan met de dreiging helpt mij de dreiging weg te nemen of te verminderen’).⁴ Bij acceptatievragen gaat het om factoren als vertrouwen in de verschillende partijen, of de afweging die mensen maken tussen voordelen en risico’s van een activiteit.⁵ De verwachting voor de komende jaren is dat het onderzoek zich op de punten van zelfredzaamheid en vertrouwen zal intensiveren.

Het uitgangspunt van het onderzoek zou kunnen zijn dat niet het informatiemiddel (NL-Alert of de huis-aan-huis krant), en ook niet de bestuurder of de beleidsmatige organisatie, maar juist de burger centraal staat. Het idee is dat burgers door middel van communicatie een handelingsperspectief krijgen aangeboden, waarmee men zich op een crisissituatie kan voorbereiden en anderen kan helpen om dat te doen. Om maar bij de metafoer van de zwemles te blijven: onze kinderen leren dat ze kunnen zwemmen, dat zwemmen helpt als je in het water valt, en dat ze niet meer bang hoeven te zijn voor water. En als je weet hoe zwemmen werkt, kun je ook je vriendje of vriendinnetje helpen. Het gevolg is dat draagvlak ontstaat bij de burger voor het bewustzijn van de eigen rol bij en verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid. Onderzoekers beseffen nu dat de burger soms actief met veiligheid en risico bezig is, en niet zoals vroeger werd gedacht louter passief is.⁶ Gewapend met die kennis, kan het bestuderen van het gedrag van de burger mede achterhalen hoe communicatie zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

Tot slot blijft kenmerkend voor risicocommunicatie dat er tussen mensen spraakverwarring zal bestaan over de aard en de duiding van risico’s. Ook hier is de waarschuwing voor de *pelican crossing* illustratief. Het bord duidt namelijk niet op een gereguleerde oversteekplaats voor tropische vogels, zoals ik in eerste instantie meende, maar op iets dat wij een zebepad noemen. Maar dat had u ongetwijfeld al begrepen?

⁴ M. Kievik, J.M. Gutteling, ‘Yes, we can: motivate Dutch citizens to engage in self-protective behaviour with regard to flood risks’, in: *Natural hazards*, 59 (2011-3), 1475-1490.

⁵ C.J.H. Midden, N. Huijts, ‘The role of trust in the affective evaluation of novel risks: the case of CO₂ storage’, in: *Risk Analysis*, 29 (2009-5), 743-751.

⁶ E.F.J. ter Huurne, *Information Seeking in a Risky World. The Theoretical and Empirical Development of FRIS: A Framework of Risk Information Seeking*, Enschede: University of Twente, 2008; J.M. Gutteling en P.W. de Vries, ‘Informatiezoekgedrag bij dreiging en crisis’, in: *Ruimtelijke Veiligheid en Risicobeleid* 3 (2012-9), 19-30.