

‘Een gewaarschuwd mens telt voor twee’

Communicatie, Beleid en Management

Universiteit Utrecht, Opleiding Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Docent: Drs. M.E.L. Matthys, Student: M.M.A. Huisman

Utrecht, 24-01-2008

Voorwoord

Met het schrijven van deze afstudeerscriptie over risicocommunicatie is mijn studie Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht, ten einde gekomen. Na jaren hard studeren, ligt voor u de eindschriftie waarmee ik mijn academische Mastertitel zal verwerven.

Omdat ik deze scriptie niet zonder medewerking van anderen op deze manier had kunnen volbrengen, wil ik graag nog enkele betrokkenen bedanken voor de hulp. Mijn dank gaat uit naar de respondenten van: het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie, de Veiligheidsregio Utrecht, het platform Burger@Overheid en het adviesbureau Actorion. Gesprekken met deze personen hebben mij inzicht in de actuele stand van zaken omtrent risicocommunicatie gegeven, waardoor ik in staat was de discoursanalyse te voltooien.

Ten slotte wil ik graag mijn begeleider Mick Matthys bedanken voor zijn enthousiasme, betrokkenheid en geduld. Ik ben ervan overtuigd dat deze scriptie, mede dankzij zijn hulp, tot een goed einde is gebracht.

Bedankt!

Merel Huisman

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
2. Onderzoeksvraag	7
3. Overheidsvoorlichting	9
3.1. Overheidsvoorlichting via persvoorlichting	9
3.2. Commissie Biesheuvel	10
3.3. Wet Openbaarheid van Bestuur	10
3.4. Preciezen en de Rekkelijken	11
3.5. Criteria aan campagnes	12
3.6. Postbus 51	12
3.7. Beoordeling Postbus 51 campagnes	13
4. Maatschappelijke ontwikkelingen	15
4.1 Schnabel ‘Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn’	15
4.1.1. Individualisering	15
4.1.2. Informalisering	16
4.1.3. Informatisering	16
4.1.4. Internationalisering	17
4.1.5. Intensivering	17
4.2. Boutellier ‘Spagaat’	18
4.3. Balans	18
5. Risicocommunicatie	19
5.1. Begrip risicocommunicatie	19
5.2. Begrip crisiscommunicatie	19
5.3. Rampen	19
5.4. Geschiedenis en context	20
5.5. Doelstellingen	21
6. Risicoperceptie	22
6.1. Communicatie tussen de deskundige en de leek	22
6.2. Top-down communicatie niet langer succes	23
6.3. ‘Right to know’ versus ‘Need to know’	23
6.4. Psychologisch onderzoek	23
6.4.1. Vrijwillige- en onvrijwillige blootstelling	24
6.4.2. Heuristieken	24

6.4.3. Framing	24
6.4.4. Overredingsroute	25
6.4.5. Maatschappelijke besluitvorming	25
6.5. Sociologisch onderzoek	25
6.5.1. Maatschappelijke versterking	26
6.5.2. Vertrouwen	26
6.6. Cultureel onderzoek	27
6.6.1. Cosmopolisten versus Pluralisten	28
7. Oude – versus nieuwe risico's	29
7.1. Risicomaatschappij	29
7.2. Meer of minder risico's?	31
8. Actuele stand van zaken	32
8.1. Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie	33
8.2. Veiligheidsregio's	35
8.3. Risicokaarten	35
8.4. Media	36
8.5. Gesprekken	37
8.5.1. ERC: bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bestaan	37
8.5.2. Veiligheidsregio: geen homogeen beeld	38
8.5.3. Risicokaart: dweilen met de kraan open	39
8.5.4. Media: openheid goed, mits handelingsperspectieven	41
8.5.5. Koudwatervrees	42
8.5.6. Invloed maarschappelijke ontwikkelingen	43
8.6. De strijd om meer openheid gaat door	43
9. Conclusie	45
10. Aanbevelingen	49
11. Bibliografie	51
12. Samenvatting	54
13. Notenapparaat	55

1. Inleiding

‘Een gewaarschuwd mens telt voor twee’, zo luidt een oud Nederlands spreekwoord. Dit is dan ook precies het spreekwoord waar risicocommunicatie, onderdeel van overheidscommunicatie en onderwerp van deze scriptie, op voortborduurde. Wanneer we het hebben over risicocommunicatie gaat het om de veiligheid van burgers en over wat de overheid naar de burgers toe communiceert om deze veiligheid zo optimaal mogelijk te houden.

De aanleiding voor het schrijven van deze scriptie over risicocommunicatie is de ‘Denk Vooruit!’ campagne van Postbus 51. Deze campagne is opgezet onder het motto: “Rampen zijn niet te plannen, voorbereidingen wel”. De campagne is erop gericht burgers bewust te maken van de risico’s, die zij in hun (directe) omgeving lopen. Niet om de Nederlandse burgers schrik aan te jagen, maar om hen, zoals bovenstaand spreekwoord al aangeeft, in staat te stellen de noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te kunnen treffen. Zowel het spreekwoord als de campagne hebben hiermee een positieve lading. Dit omdat men er met deze benadering vanuit gaat dat er, naast de factor pech klaarblijkelijk, ook nog ruimte is voor een juist handelingsperspectief en zelfsturing, zodat men de impact van een (mogelijke) ramp kan verkleinen.

Na het lezen van verscheidene bronnen en het volgen van de actuele discussie omtrent risicocommunicatie, kan geconcludeerd worden dat risicocommunicatie in haar huidige vorm een actueel onderwerp is zowel van het maatschappelijke- als politieke debat. De rampen uit het verleden (zoals in de Bijlmer, Volendam en Enschede), dreigende rampen van de toekomst (als terrorisme e.a.) en de daarmee samenhangende publieke discussie, zijn voor zowel het Rijk, de provincies, als ook voor de gemeenten aanleiding geweest om zich actiever in te zetten voor de ontwikkeling van een proactief beleid bij rampen¹.

Deze proactieve houding, waarbij de overheid preventief bij rampen te werk gaat, brengt echter ook vele obstakels en tegenstrijdige belangen met zich mee. Zo eisen burgers tegenwoordig maximale vrijheid, maar ook optimale bescherming van de overheid, waardoor er continu een afweging moet worden gemaakt tussen de veiligheid en privacy van burgers. Hieruit blijkt dat in de praktijk risicocommunicatie een complex karakter heeft en dat de maatschappelijke context, waarin zich de discussie over risico’s afspeelt, verweven is met vraagstukken van communicatieve aard en met afwegingen van politieke en normatieve aard². Zo brengt risicocommunicatie niet enkel discussies met zich mee over ‘wat’ de overheid naar de burgers moet communiceren, maar ook over de manier

waarop zij dat het beste kan doen. Verder moet er zowel bij de maatschappij als bij de overheid voldoende draagvlak voor deze vorm van overheidscommunicatie gevonden worden. Want hoewel vrijwel iedereen het nut van goede risicocommunicatie onderkent, zien we toch vaak dat risicocommunicatie, zowel bij burgers als bij overheden, samen met andere onderwerpen moet strijden om een plek op de (politieke) agenda te bemachtigen.

In deze scriptie wil ik duidelijk uiteenzetten wat risicocommunicatie is en in kaart brengen welke ontwikkelingen en facetten van deze vorm van overheidscommunicatie, in het verleden en vandaag de dag, een rol spelen en daarmee van invloed zijn op de aanpak, het oordeel en het effect van risicocommunicatie. Hierbij zal ik een discoursanalyse maken, die laat zien hoe overheidscommunicatie (en daarmee risicocommunicatie) zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en welk discours (met betrekking tot de mate van openheid naar burgers toe) op dit moment de overhand heeft. In deze discoursanalyse zal ik mij vooral richten op de inhoud van het discours en de verschillende argumentaties. Door deze inhoudelijke analyse zal ik proberen de centrale gedachten en dilemma's te achterhalen. Tevens zal ik, wanneer er sprake is van een tendens in het discours, proberen een vooruitblik op de toekomst van risicocommunicatie te verschaffen. Deze vooruitblik wil ik voorzien van eigen aanbevelingen voor goede risicocommunicatie.

2. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag, die ik met deze scriptie wil beantwoorden, is:

“Welke discourses zijn in het spel bij het bepalen van openheid van de overheidscommunicatie over omgevingsrisico’s?”

Met als deelvragen:

1. Welke discourses hebben gespeeld?
2. Welk discours is op dit moment van belang?
3. Welke tendensen kunnen we naar de toekomst onderscheiden?

Ik wil mij hierbij vooral richten op de inhoudelijke analyse van overheidsbeleid en de dilemma’s die zich daarbij aandienen. Verder ligt mijn interesse in de discoursanalyse op het gebied van de mate van openheid naar burgers toe. Want wat mogen burgers, met betrekking tot omgevingsrisico’s, van de overheid weten? En nog belangrijker: wat niet? Hierbij staat voor de overheid niet alleen de vraag centraal waar burgers recht op hebben en wat de zelfredzaamheid van burgers zou vergroten, maar ook wat burgers aan openheid kunnen verdragen.

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden zal ik eerst de geschiedenis van overheidscommunicatie toelichten. Omdat deze parallel loopt aan andere maatschappelijke ontwikkelingen, zal ik de maatschappelijke context daarna bespreken. Vervolgens zal ik specifiek ingaan op het onderwerp risicocommunicatie en daarbij, aan de hand van bestaand onderzoek, toelichten hoe mensen risico’s percipiëren. Nadat ik deze risicoperceptie besproken heb, rest mij nog aandacht besteden aan de discussie over de vraag: of we tegenwoordig met meer of juist minder risico’s te maken hebben. Ik hoop met de beantwoording van deze zaken inzicht te krijgen in de discourses die er in het verleden hebben gespeeld.

Daarna zal ik, onder andere door gesprekken met personen werkzaam op het gebied van risicocommunicatie, inzicht geven in de tendensen in de huidige ontwikkelingen op dit gebied en mogelijke tegenstrijdigheden, die hierin naar voren komen, aan het licht brengen. Deze informatie zal mij inzicht geven in het discours wat op dit moment van belang is.

Uiteindelijk hoop ik, door de ontwikkelingen omtrent risicocommunicatie helder in kaart te hebben gebracht en een goede inhoudelijk discoursanalyse te hebben neergezet, in staat te zijn een tendens

naar de toekomst van risicocommunicatie te kunnen onderscheiden en een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te formuleren.

Met het beantwoorden van deze onderzoeksvraag zal ik echter deze scriptie niet sluiten. Dit omdat ik graag tot slot, naar aanleiding van de gevonden tendens, aanbevelingen zou willen doen met betrekking tot de huidige- en toekomstige risicocommunicatie.

3. Overheidsvoorlichting

Om uiteindelijk de ontwikkelingen omtrent risicocommunicatie en risicoperceptie te kunnen plaatsen in een bredere context, licht ik in eerste instantie toe welke, door de jaren heen, de algemene ontwikkelingen in overheidscommunicatie zijn geweest.

Zo is er bijvoorbeeld al jaren voor de Nederlandse overheid sprake van een wettelijke informatieplicht om burgers over risico's te informeren (neergelegd in artikel 110 van de Grondwet). Deze sluit aan bij de taken die de overheid van de burgers toebedeeld heeft gekregen, namelijk: zorg te dragen voor orde, veiligheid, de welvaart en het welzijn van de Nederlandse bevolking. Ondanks dat deze informatieplicht al lange tijd bestaat, hebben er de afgelopen decennia veel veranderingen op het gebied van overheidscommunicatie plaatsgevonden. Opvallend hierbij is, dat de ontwikkelingen op het gebied van overheidsvoorlichting duidelijk in het voetspoor van de bestuurlijke- en maatschappelijke veranderingen in de Nederlandse samenleving lopen.

3.1. Overheidsvoorlichting via persvoorlichting

Na de Tweede Wereldoorlog, waarbij men in Nederland negatieve ervaringen met de Nazi-propaganda had, kwam men tot de conclusie dat de overheid haar beleid bekend moest maken aan de burgers, en dit het beste via contact met de pers kon doen. Hierbij gaf de overheid informatie aan journalisten, die er op hun beurt weer voor zorgden dat deze informatie bij burgers terecht kwam. Hierbij streefde de overheid minimale beïnvloeding na en verzorgde een persvoorlichter de voorlichting³.

Vandaag de dag verloopt nog steeds een groot deel van de openbaarheidsvoorlichting via de pers(voorlichting). Maar een belangrijk verschil met de jaren vijftig en zestig is, dat de pers hierbij niet alleen kan worden gezien als doorgeefluik, maar zelf ook een belangrijke speler van vraag en aanbod op het gebied van overheidsinformatie is geworden⁴. Men is zich langzaam aan gaan realiseren dat media een specifieke rol in de interpretatie van overheidsinformatie spelen, en besloot daarom dat het tijd werd de huidige overheidsvoorlichting onder de loep te nemen. Het beeld dat was ontstaan, van media die voor groot deel de interpretatie beïnvloeden, is nadien niet meer verdwenen. Het is dan ook niet voor niets dat media tegenwoordig ook wel eens de vijfde macht (naast de wetgevende-, uitvoerende- en rechterlijke⁵ macht en de ambtenarij) worden genoemd⁵.

3.2. Commissie Biesheuvel

In september 1968 werd de Commissie Biesheuvel geïnstalleerd, welke zich zou bezighouden met de heroriëntatie van overheidsvoorlichting. Dit naar aanleiding van de behoefte die er in de jaren zestig ontstond aan meer openheid in de samenleving als geheel en van de kant van de overheid in het bijzonder. Velen verlangden destijds naar een herbezinning van de relatie tussen overheid en burger en drongen aan op meer democratisering⁶. Ook het toenmalige kabinet constateerde dat door zaken als de uitbreiding van bestuurstaken, institutionalisering van het bestuur, het toenemende gebruik van wetenschappelijke deskundigheid en door de opmars van de televisie er behoefte ontstond aan andere communicatievormen tussen bestuur en burger⁷.

De commissie Biesheuvel ging onderzoeken in welke mate de overheid haar informatie aan burgers moest verstrekken. De conclusie van het onderzoek is dat zij, naast de al bestaande ‘begrippen verklaring en toelichting’ en ‘verduidelijking’, ook ‘openbaarmaking’ toevoegt als belangrijke functie van overheidsvoorlichting. De burger heeft recht op informatie en de overheid heeft een actieve plicht om deze te verstrekken. Hiermee vervangt de Commissie Biesheuvel het bestaande: ‘alles is geheim, behalve wat door het bestuur openbaar wordt gemaakt’ door: ‘alles is openbaar, behalve wat strikt geheim moet blijven’⁸. Openbaarheid is dus regel, geheimhouding uitzondering.

3.3. Wet Openbaarheid van Bestuur

Dit beginsel wordt pas in 1980, na jarenlang bestuurlijk en ambtelijk verzet, vastgelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Deze wet kent zowel een actieve als passieve vorm van informatieverstrekking. Dit houdt in dat de overheid niet alleen vragen van burgers moet beantwoorden, maar ook uit zichzelf informatiemateriaal moet aanbieden, waarin in het publiek op een begrijpelijke manier geïnformeerd wordt over de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van beleid. Het hoofddoel van deze communicatie is te voldoen aan het recht van de burger op communicatie met informatie van de rijksoverheid en het ondersteunen van een goed democratisch bestuur. Volgens de WOB mag de overheid het vrijgeven van deze informatie alleen weigeren, wanneer de informatie voor het strafrechtelijke proces nodig is of wanneer het staatsbelang in het geding zou raken bij openbaarmaking⁹. Hiermee was de zogenaamde dienstverlenende of publieksvoorlichting een feit.

Deze publieksvoorlichting diende twee doelen. Hierdoor werden burgers in staat gesteld zelfstandig een mening over beleid te vormen, waardoor er een meer gelijke verhouding tussen de burger en de overheid ontstond. Dankzij deze inspraak werd een rechtstreekse discussie met en invloed op de

overheid mogelijk. Het tweede doel van deze actieve toelichting was, dat burgers hierdoor geïnformeerd werden over regelingen en wetten, waarmee ze hun voordeel konden doen¹⁰.

Dankzij deze actieve vorm van voorlichting, werden burgers niet alleen maar betrokken bij de uitkomsten van alom aanvaard beleid, maar deed ook inspraak in beleid zijn intrede. Het was de bedoeling dat burgers betrokken konden worden bij de maatschappelijke discussie en beleidsbepaling. Dankzij deze nieuwe mogelijkheid tot inspraak zou de publieksvoorlichting vanaf dat moment ook worden gezien als participerende voorlichting¹¹.

Toch moet er nog wel een kanttekening bij deze participerende voorlichting worden geplaatst. Want hoewel in theorie het hiermee lijkt alsof de burger ook echt daadwerkelijk invloed op beleid had, blijkt dit in de praktijk toch vaak tegen te vallen. Dit omdat de overheid vaak de inzet van de discussie en inspraak bepaalde en hierbij de uitkomst al vast had staan. De overheid werd hierbij vooral gedreven door eigen visie en inzichten en probeerde voornamelijk het 'eigen' gelijk bij de burger te halen¹².

3.4. Preciezen en de rekkelijken

In 1983 vond de volgende heroverwegingsoperatie op overheidscommunicatie plaats door de Commissie van der Voet. Zij moest een onderzoek uitvoeren naar de kosten van voorlichting bij de Rijksoverheid. In de werkgroep werd er naast de kosten van voorlichting ook gesproken over de grenzen van de rol van de overheidsvoorlichting. Zo zou volgens hen voorlichting dienst kunnen doen als beleidsinstrument. Naar aanleiding van deze herdefiniëring barste er een discussie los over de betekenis en functie van overheidscommunicatie¹³.

In deze discussie stonden er twee groepen tegenover elkaar: de 'preciezen' en de 'rekkelijken'. De preciezen waren aanhangers van de klassieke opvatting van overheidsvoorlichting. Zij waren van mening dat voorlichters niet moeten trachten het publiek te beïnvloeden. Overheidsvoorlichting zou zo zuiver en objectief mogelijk moeten zijn. Van propaganda, manipulatie van journalisten en 'het managen' van informatiestromen moesten deze voorlichters niets hebben. De rekkelijken vonden daarentegen dat beïnvloeding door middel van voorlichting wel degelijk geoorloofd was. Dit mede vanwege het feit dat het bij voorlichting toch vaak gaat om door regering en parlement aanvaard beleid¹⁴.

Uiteindelijk hebben de preciezen het niet gehaald in de discussie. Dit omdat de overheidsbemoeyenis op vele vlakken (sociaal, economisch, cultureel enz.) sterk was uitgebreid. Door deze uitgebreide

overheidsbemoeienis ging de overheid zich met haar communicatie steeds vaker op terreinen van agendasetting en bewustwording richten. Hiermee trachtte ze burgers te beïnvloeden in hun houding en gedrag ten aanzien van maatschappelijke problemen en gewenst handelen¹⁵. Dankzij deze uitgebreide bemoeienis ontstond er een andere rol voor de overheid. Zij was hierdoor een partij in de discussie geworden en niet langer een instantie die boven de partijen stond. Hierdoor trachtte zij ook zelf haar bemoeienis te legitimeren en ontstond er bij sommigen het beeld van de voorlichter als ‘beschermer’. Deze beschermer bevond zich volgens hen in het kamp van de rekkelijken: waarbij, met het oog op het belang van de politiek superieuren, veel was geoorloofd¹⁶.

3.5. Criteria aan campagnes

Uiteindelijk blijkt, dat de verwachtingen van de invloed en de effecten van deze manier van communicatie, zeker bij politici en beleidsmakers, vaak te hoog gespannen waren als het ging om de daadwerkelijke beïnvloeding van gedrag bij burgers. Om deze reden werd er dan ook in 1992 een discussie gevoerd over de effectiviteit van, voornamelijk gedragsbeïnvloedende, voorlichtingscampagnes. In navolging van deze kamerbehandeling werden criteria vastgelegd waaraan campagnes moesten voldoen. Zo moesten alle campagnes vooraf aan de kamer kenbaar worden gemaakt, concreet meetbare doelstellingen bevatten, mochten ze geen controversieel beleid betreffen en de geloofwaardigheid van de overheid moest buiten kijf staan¹⁷.

3.6. Postbus 51

Terwijl de massamediale publieksvoorlichting, vooral in termen van efficiency en effectiviteit, kritischer wordt benaderd, groeit de aandacht voor directe publieksvoorlichting. Burgers worden mondiger en willen zelf informatie horen, en gaan hiervoor desnoods zelf op zoek naar informatie. Om deze veranderende vraag naar informatie te kunnen beantwoorden, organiseren voorlichtingsdirecties bij het rijk afdelingen waar de burger rechtstreeks met zijn/haar vragen over het ministeriële beleid terecht kan.

Hiervoor besluiten zij gebruikt te maken van de diensten van ‘Postbus 51’, waar de burger al sinds de oprichting in de jaren vijftig terecht kan voor het aanvragen van brochures en informatie. Ook in de radio- en televisiespotjes, die in de jaren zestig verschijnen, wordt er voor meer informatie naar deze postbus verwezen. Het loket heeft de afgelopen jaren steeds gezocht naar nieuwe mogelijkheden om aan deze toenemende informatievraag tegemoet te komen, en besluit in 1995 een pilot uit te voeren naar de opvang van telefonische vragen. Dankzij het grote succes van deze pilot werd de postbus

vanaf 1998 uitgebreid met een gratis telefonische informatiedienst. Nog geen jaar later volgde de uitbreiding met een internetsite, waardoor het ook mogelijk werd vragen per e-mail te stellen¹⁸.

Deze Postbus geniet nu sinds jaren een grote bekendheid onder de Nederlandse bevolking. Het is inmiddels het beeldmerk van de overheid en haar massamediale campagnes die nu via allerhande radio- en televisiezenders de ether in gestuurd worden. Om deze status te bereiken heeft de Postbus niet enkel haar takenpakket vergroot, maar heeft zij ook de manier van communiceren met de burger in de loop der jaren moeten aanpassen. Zo is door de jaren heen de informatiedichtheid toegenomen, waardoor de spotjes korter en beknopter zijn geworden. Televisie-spotjes konden in het verleden enkele minuten duren, maar zijn door deze informatiedichtheid teruggebracht naar ongeveer 30 seconden. Ook heeft de Postbus zendtijd bij de publieke zenders moeten opkopen om ook via die weg haar doelgroep te bereiken¹⁹.

De veranderingen die de Postbus moest doormaken, om zich goed af te stemmen op de doelgroep (de Nederlandse burger), zijn vooral duidelijk zichtbaar als je de eerste campagnes van de overheid vergelijkt met de campagnes van vandaag. Zo kon, in de eerste spotjes van de Postbus, de bestuurder afgebeeld worden als prekende Haagse politicus, terwijl vandaag de dag de bestuurder het gewenste gedrag zelf moet etaleren, hiermee zou hij de autoriteit verbeelden. Wat opvalt is, dat de boodschap die vroeger veel meer expliciet werd gebracht, waarbij burgers veelal via rationele argumenten werden opgeroepen een maatschappelijke daad te stellen, naar impliciet is gegaan. Bij een impliciete manier wordt een bepaald beeld neergezet (bijvoorbeeld van verzekering) en daarmee zou het beeld zelf al tot de verbeelding spreken²⁰.

Bij het ontwikkelen en beoordelen van campagnes voert de route van bewust leren nog altijd de boventoon. Het denken in termen van argumenten en overtuigen is ons immers toch met de paplepel ingegoten. Maar de impliciete route, die tegenwoordig veel succes lijkt te boeken, verdient minstens zoveel aandacht²¹.

3.7. Beoordeling Postbus 51 campagnes

Tegenwoordig worden alle campagnes van Postbus 51 geëvalueerd en blijkt dat de campagnes het goed doen. Ze worden veelal door burgers gezien als: betrouwbaar, informatief, begrijpelijk en zinvol²². Ook worden ze veelal positiever beoordeeld dan de 'gewone' reclames op de omroepen. Vooral dit laatste is van groot belang, omdat uit onderzoek is gebleken dat een goede waardering van een voorlichtingscampagne sterk bepalend is voor goede herinnering, boodschapoverdracht en indirect

voor kenniseffect. Want campagnes, die het publiek zich goed kan herinneren en waarin de boodschap helder wordt overgedragen, hebben doorgaans een gunstig effect op het kennisniveau²³.

4. Maatschappelijke ontwikkelingen

Zoals blijkt uit hetgeen dat vooraf ging, lopen de ontwikkelingen op het gebied van overheidsvoorlichting nauw in de voetsporen van de bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen in de Nederlandse samenleving. Om te illustreren dat de ontwikkelingen op het gebied van overheidscommunicatie verbonden zijn met de ontwikkelingen in de maatschappij, zal ik deze maatschappelijke ontwikkelingen (die invloed hebben op de aanpak, het beeld en het effect van overheidcommunicatie) hieronder toelichten.

4.1. Schnabel: ‘Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn’

Omdat er vele verschillende oorzaken en maatschappelijke ontwikkelingen in literatuur worden genoemd, wil ik me hierbij graag beperken tot vijf ontwikkelingen die Paul Schnabel, in zijn essay ‘Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn’ noemt²⁴.

4.1.1. Individualisering

Volgens Schnabel kan de maatschappij tegenwoordig steeds meer worden aangeduid met het begrip risicomaatschappij. Hij noemt in zijn essay een vijftal ontwikkelingen die de samenleving volgens hem in normatieve zin diffuser maken. De allereerste ontwikkeling die hij noemt is de ‘individualisering’. Hiermee doelt Schnabel op een voortgaand proces van verminderde afhankelijkheid van het individu van één of enkele personen in zijn directe omgeving en op een toenemende vrijheid van keuze met betrekking tot de inrichting van het eigen leven. Hierbij gaat het er om dat individuen steeds minder van anderen afhankelijk zijn en ook een toenemende behoefte aan keuzevrijheid en zelfsturing hebben. De verhoudingen tussen mensen en instituties worden daardoor minder machtsbepaald en meer egalitair. Een onderdeel van deze individualisering is het willen aanvaarden van meer verantwoordelijkheid voor het eigen leven en het eigen levenslot.

Dit is volgens Schnabel ten dele strijdig met de uitgangspunten van de traditionele verzorgingsstaat en merkwaardig genoeg ook met de verwachting van individuen vandaag de dag, die er toch van uitgaan dat er collectieve zorg voor hen zal zijn. Deze tegenstrijdigheid vind ik ook terug in dit onderzoek naar risicocommunicatie. Daarin valt het mij op, dat de burgers graag zo optimaal mogelijk beschermd willen worden tegen risico’s en hierover mee willen praten/beslissen, maar hiervoor wel zo min mogelijk van hun eigen vrijheid en privacy willen afstaan.

4.1.2. Informalisering

De tweede ontwikkeling die Schnabel noemt is ‘informalisering’. Volgens hem leidt individualisering tot onthiërarchisering van de samenleving en tot grotere gelijkheid in de menselijke verhoudingen. Informalisering past daarbij, maar is volgens hem meer dan alleen het losser worden van omgangsvormen. Hij doelt bij deze informalisering vooral op een afnemende invloed van instituties op de organisatie van onze samenleving en bij de inrichting van het eigen leven. Hierbij stelt hij dat, bij het verschuivende beeld van formeel naar informeel, de overheid het als ‘formalist’ bij uitstek moeilijk heeft.

De gezagsproblemen, die ontstaan als gevolg van de informalisering, zijn ook duidelijk terug te zien in de aanpak van overheids campagnes en risicocommunicatie. Zo werden in de jaren vijftig en zestig veelal gezagsposities (van bestuurders, doctoren, kerkelijken enz.) gebruikt om de burger, van de ernst en noodzaak van meewerken met de campagne, te overtuigen. Tegenwoordig is dit geen effectief instrument om in te zetten wanneer je het publiek wilt overtuigen en beïnvloeden. Deze informalisering uit zich ook in een hedendaagse roep, vanuit de maatschappij en instituties, om gedragscodes, respect en fatsoen weer te herwinnen.

4.1.3. Informatisering

Een derde thema dat wordt genoemd door Schnabel is de ‘informatisering’. Daarbij kan worden gedacht aan de invloed van digitale netwerken op de relaties tussen mensen en instituties. Door de informatisering verandert het karakter van informatieoverdracht in een samenleving grondig. Uit de geschiedenis van de media blijkt, dat het opdrijven van de snelheid van informatieoverdracht nieuwe media doet ontstaan. Maar het gaat bij de nieuwe media niet alleen om de beschikbaarheid en snelheid die een rol spelen, maar ook om de selectie. Dit omdat de informatiedichtheid explosief stijgt en je als consument moet kiezen uit een breed aanbod. Nooit eerder waren er zoveel kanalen beschikbaar om een boodschap bij het publiek thuis te bezorgen en tegelijkertijd was het nooit eerder zo lastig om dat daadwerkelijk te realiseren. De vraag is uiteraard met welke mediamix een optimaal bereik gerealiseerd kan worden. Voor de overheid extra lastig, gegeven het feit dat de doelgroep van de Postbus 51 campagne bestaat uit ‘het algemene publiek’²⁵.

Dat deze ontwikkeling ook binnen de overheidscommunicatie en daarmee haar campagnes duidelijk wordt meegenomen, blijkt uit het feit dat de overheidsspotjes nu sneller zijn en dat de overheid de burger via verschillende media-instrumenten probeert te bereiken (radio, televisie, Internet enz.).

Vooral de komst van het Internet heeft ervoor gezorgd dat het nu mogelijk is te allen tijde, op verscheidene locaties overheidsinformatie (bijvoorbeeld over rampen) te verkrijgen.

4.1.4. Internationalisering

De vierde ontwikkeling, die wordt gezien door Schnabel, is die van de ‘internationalisering’. Internationalisering heft de betekenis van grenzen, afstanden en tijdsverschillen op. Het staat zowel voor de toenemende invloed van de Europese Unie en het multinationale bedrijfsleven, als voor de groeiende oriëntatie op wat elders gebeurt, de participatie in het internationale aanbod aan cultuur en levensstijl. Hierbij denken mensen meer grensoverschrijdend en merkt de Nederlandse burger/samenleving de afhankelijkheid van de ander. De risico’s die men in Nederland loopt worden steeds minder bepaald door de landsgrenzen²⁶. Gebeurt er een ramp als op 9 september 2001 in Amerika, dan storten ook in Nederland en de rest van de wereld de beurzen in. Ook reist men tegenwoordig bijvoorbeeld vaker en verder weg, waardoor epidemieën zich makkelijker verspreiden. Een voorbeeld waarbij de overheid zich met haar campagne ook meer grensoverschrijdend heeft opgesteld, is bijvoorbeeld de BOBcampagne (alcoholgebruik en verkeersveiligheid). Nadat deze in België zeer succesvol bleek, is er voor gekozen om deze campagne ook in Nederland te lanceren²⁷.

4.1.5. Intensivering

Tot slot het laatste punt dat Schnabel in zijn essay noemt: de ‘intensivering’. Alles moet hoger, harder en sneller. De intensivering leidt tot een zekere uitbundigheid en onbegrensdheid waarmee het eigen levensproject wordt vormgegeven. De eigen beleving, het eigen gevoel, vormt een belangrijk criterium voor het individuele gedrag, waardoor men in negatieve zin ook kan spreken over hedonisme, narcisme of egocentrisme. Gevolg van deze ontwikkeling is, dat het moeilijker wordt voor de samenleving een zekere mate van coherentie tussen waarden, normen, gedragsvoorschriften en de instituties te vinden, die dat ondersteunen. Het eigen gevoel wordt een toetssteen voor wat het leven biedt, maar ook voor de kwaliteit van de omgang met anderen. De intensivering van de samenleving genereert zowel normoverschrijding als geïntensiverde vrijheidsbeleving²⁸.

Dat tegenwoordig alles ‘leuk’ moet zijn is ook terug te zien in campagnes van de Postbus 51. Hierbij is steeds vaker te zien, dat entertainment en humor worden gecombineerd met educatie om laagdrempelig mensen te stimuleren hun gedrag te veranderen²⁹. Hier moet echter wel bij vermeld worden, dat uit onderzoek is gebleken, dat humor één van de minst belangrijke aspecten is voor een goede herinnering en waardering van de campagne. Een campagne zal meer effect hebben wanneer

mensen zich persoonlijk bij de boodschap en het onderwerp betrokken voelen. Maatschappelijke relevantie is daarmee één van de belangrijkste aspecten voor een succesvolle campagne³⁰.

4.2. Boutellier: Spagaat

Volgens Hans Boutellier neemt de kwetsbaarheid van de samenleving toe, doordat burgers zich steeds meer in het publieke domein ophouden, onder meer door een grotere vrijheid en mobiliteit. Hierbij is het echter wel zo, dat de voorspelbaarheid van het gedrag van mensen in het publieke domein is afgenomen. Het publieke domein zou hierdoor onpersoonlijk zijn geworden, terwijl de normering van de gedragingen in het publieke domein en het toezicht hierop vooral wordt gezien als een taak van de overheid³¹. Hierdoor ontstaan er volgens Boutellier ‘sleetse’ plekken in het publieke domein, die gekarakteriseerd kunnen worden door: verruwing van de samenleving, erosie van de samenleving, verslonzing, verloedering, een cultuur van afzijdigheid, afnemende sociale cohesie, of een te grote tolerantie ten aanzien van onwenselijk gedrag. Het publieke domein is volgens hem hiermee anoniem geworden. Het behoort aan niemand toe, of enkel aan de overheid³².

De consequentie van dit alles zou, wat betreft risicocommunicatie, zijn dat het nog moeilijker is risico's te beheersen. Hierdoor veronderstelt Boutellier dat de overheid in een spagaat zit tussen terugtreden en optreden. In verband met het eerste, worden er bij de overheid pogingen ondernomen om overbodige regelgeving en overheidsbemoediging op te ruimen. Terwijl juist aan de andere kant meer interventies en meer toezicht van de overheid verlangd wordt³³.

4.3. Balans

Al met al kan dus geconcludeerd worden dat de overheid tegenwoordig in een lastig pakket zit. Er zijn allerlei ontwikkelingen gaande waaruit blijkt dat de burger zelf het heft in eigen hand wil hebben, maar tegelijkertijd wil zij niets van de eigen privacy hiervoor afstaan. Zij verwacht dat de overheid zich zoveel mogelijk terugtrekt, maar verlangt daarnaast wel naar optimale bescherming. Dit zorgt voor een tweestrijd waar de overheid dagelijks mee in aanraking komt. Per situatie zal zij een balans moeten vinden tussen enerzijds het waarborgen van veiligheid van de samenleving en anderzijds het respecteren van de individuele privacy van burgers.

5. Risicocommunicatie

Nu ik, vanuit de bredere context van risicocommunicatie, heb gesproken over de geschiedenis van overheidscommunicatie en de maatschappelijke ontwikkelingen, die hierin een rol hebben gespeeld, zal ik nu specifiek overgaan tot de ontwikkeling van een definitie en strategische omschrijving van risicocommunicatie. Daarna zal ik het ontstaan van risicocommunicatie toelichten en laten zien dat er verschillende manieren zijn waarop mensen risico's percipiëren.

5.1. Begrip Risicocommunicatie

Risicocommunicatie is een vorm van communicatie, waarbij de overheid burgers informeert over de risicobronnen in de omgeving, over de kans dat zich een ramp voordoet en over de gevolgen die een mogelijke ramp kan hebben op hun gezondheid en welzijn. Hierover communiceert de overheid op het moment dat er (nog) niets aan de hand is, kortom bij 'normaal bedrijf'³⁴. Het is niet alleen raadzaam burgers hierover te informeren, maar ook, volgens zowel de landelijke (Informatieplicht & Wet Rampen en zware ongevallen) als Europese wetgeving, verplicht als overheid naar de burger te communiceren over omgevingsrisico's³⁵.

5.2. Begrip Crisiscommunicatie

Consequent hieraan kan crisiscommunicatie eigenlijk worden gezien als het vervolg op risicocommunicatie. Deze vorm van communicatie vindt namelijk pas plaats als er een ramp gebeurt en direct daarna. Hierbij gaat het er vooral om de rampenbestrijding zo goed mogelijk te laten verlopen en de collectieve stress te kanaliseren, zodat de gevolgen voor de burger kunnen worden geminimaliseerd³⁶.

5.3. Rampen

Een ramp is een gebeurtenis waardoor er een ernstige verstoring van de openbare veiligheid ontstaat. Hierbij zal het leven, de gezondheid en welzijn van vele personen, dan wel grote materiele belangen, in ernstige mate bedreigd worden. Omdat een ramp de samenleving ontwricht, is het van belang, dat er een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines optreedt, om de dreiging weg te nemen en de schadelijke gevolgen te beperken³⁷. Rampen kunnen op verschillende manieren worden onderscheiden, maar één van de belangrijkste indelingen is het onderscheid tussen de natuurlijke ramp en de rampen die veroorzaakt worden door toedoen van mensen zelf³⁸. Ondanks dat er natuurlijk vele negatieve gevolgen aan een ramp zitten, zijn er echter ook enkele positieve effecten te noemen. Zo kunnen bijvoorbeeld steden worden herbouwd of kan een ramp bij burgers de

sociale cohesie bevorderen³⁹. Desalniettemin kan er natuurlijk wel gesteld worden, dat deze baten van een ramp, die vaak op de langere termijn liggen, voor veel gedupeerden niet zullen opwegen tegen de negatieve en catastrofale gevolgen die de ramp (vaak op korte termijn) veroorzaakt heeft .

5.4. Geschiedenis en context

Rampen en andere gevaren zijn van alle tijden en maken onlosmakelijk deel uit van het leven. Toch is er in de communicatie over rampen en risico's wel degelijk een veranderende tendens te zien. Zo werden er in de jaren '60, parallel aan de besluitvorming en regelgeving van kerncentrales, voor het eerst echte risicoanalyses gemaakt. Na een aantal ongelukken in de chemische procesindustrie besloot men ook wetenschappelijk onderzoek naar de risico's te doen⁴⁰.

De eerste risico-onderzoeken hadden vooral een technisch en wetenschappelijke inslag, waarbij men zich richtte op de kwantificering van risico's. Hierbij vormde de 'kans maal effect'-berekening het belangrijkste uitgangspunt. Volgens velen zou hiermee de voorspelbaarheid van risico's toenemen en kon de onzekerheid worden beheerst. Maar na enige tijd (begin jaren '70) ontstond er ook een toenemende belangstelling voor de maatschappelijke effecten van risico's. Hierbij was men niet alleen maar bezig met de kwantificering van risico's, maar ontstond er ook aandacht voor publiekscommunicatie over risico's, later in 1984 in de wetenschappelijke literatuur ook wel risicocommunicatie genoemd⁴¹.

In de jaren'80 was steeds duidelijker te zien, dat de complexiteit en daarmee kwetsbaarheid van de moderne samenleving toenam, waardoor steeds meer maatschappelijke groeperingen en burgers zich betrokken voelden bij de risicoproblematiek. Dit uitte zich in het toenemende aantal studies waaruit bleek dat grote groepen burgers veel risico's als onacceptabel betitelden. Ook kwam deze negatieve stemming onder de burgers duidelijk naar voren in het aantal protesten, stakingen en juridische acties in die tijd⁴².

Door deze toegenomen maatschappelijke druk op bedrijven en de overheid werden zij zich ervan bewust dat men niet langer om de burgers heen kon. Velen waren dan ook van mening dat de beste manier om deze maatschappelijke onrust te doen afnemen, en het vertrouwen van de burgers weer te herwinnen, communicatie met de burger was . Vanaf dat moment was de echte risicocommunicatie geboren.

5.5. Doelstellingen

Volgens V.T. Covello zijn er vier soorten doelstellingen van risicocommunicatie te onderscheiden:

- informatie en educatie;
- preventieve gedragsverandering;
- waarschuwen voor en informeren over rampen en noodsituaties;
- gezamenlijke probleem oplossing en conflicthantering⁴³.

6. Risicoperceptie

Sinds de jaren '80 ging men dus steeds meer sociaal-wetenschappelijk onderzoek doen naar de manier waarop burgers met risico's omgaan. Langzaam maar zeker werd de 'objectieve' benadering over boord gezet, en gingen de onderzoekers pleiten voor een bredere benadering⁴⁴. Hiermee kwam het onderzoek naar risicoperceptie op gang, waarin men de manier waarop mensen met risico's omgaan ging analyseren. Eén van de belangrijkste ontdekkingen, die verder onderzoek door psychologen stimuleerde, was die van de communicatie tussen de deskundige en de leek.

6.1. Communicatie tussen de deskundige en de leek

Men kwam er via sociaal-wetenschappelijk onderzoek achter, dat de manier waarop burgers met risico's omgingen, behoorlijk afweek van de manier waarop deskundigen en technici met de risico's omgingen. De zender in communicatieprocessen (in dit geval de overheid) had vaak de neiging om op een rationele manier met problemen om te gaan. Zij vertelden de burgers vaak feiten en statistieken, die voor burgers moeilijk te begrijpen waren en niet aansloegen zoals deskundigen hadden gehoopt. Toen Slovic hier verder onderzoek naar ging doen bleek, dat voor de meeste burgers andere criteria golden, meer subjectief ingegeven, als het gaat om risico's, dan voor de experts, die veel objectiever zijn⁴⁵.

Zo kijken experts vaak naar risicovolle situaties met een macroperspectief:

- één op de zoveel mensen heeft kans op dat en dat soort problemen;
- kans op ongeluk kunnen we aanduiden als zoveel tot de min zoveelste.

Bij een leek gaat het voornamelijk om de persoonlijke consequenties, deze vallen onder de noemer van microperspectief. Hierbij valt te denken aan:

- welk risico loop ik, mijn kinderen, mijn familie?
- wanneer gaat de fabriek ontploffen?⁴⁶

Doordat de communicatie van de deskundigen niet is afgestemd op wat de burger zoekt, slaat de communicatie vanuit de overheid bij de burger niet aan zoals gewenst. Een duidelijk voorbeeld hiervan is communicatie over het gebruik van kernenergie. Hierbij zeggen experts, dat de kans op een ongeluk zo klein is, dat je als burger hier dus feitelijk vrijwel geen kans op maakt. Dit is echter niet de redenering van het publiek, waarbij deze 'kans-maal-effect'-beredenering er niet toe doet. Het publiek heeft immers (door bijvoorbeeld mediaverslag over de ramp van Tsjernobyl) wel eens gezien wat er mis kan gaan en hoort liever waarom dit niet nogmaals kan gebeuren⁴⁷.

Fischhoff en later Slovic hebben onderzoek gedaan naar deze kwalitatieve risicokenmerken die bij de beoordeling van risico's voor burgers een belangrijke rol spelen. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat er 3 factoren voor de perceptie van burgers van belang zijn:

-Dread-factor: wordt gekenmerkt door bedreigendheid, catastrofaal potentieel, fatale consequenties, een waargenomen gebrek aan beheersbaarheid en een onevenredige verdeling van risico's en voordelen (kernenergie scoort hier hoog op);

-Knowledge-factor: deze factor wordt gekenmerkt door risico's die worden gezien als onbekend, niet waarneembaar, nieuw, en met uitgestelde negatieve gevolgen (chemische stoffen);

-Equality-factor: bij deze factor gaat het erom hoeveel personen gelijktijdig risico lopen slachtoffer te worden.⁴⁸

6.2. Top-down communicatie niet langer succes

Naast het feit, dat er dus sprake is van een andere golflengte waarop deskundigen naar burgers communiceren, zijn er nog 2 andere zaken te noemen die hierbij opvallen. Zo blijkt de manier van communiceren, die vaak top-down is, niet altijd succes te hebben. Vaak is namelijk te zien dat, in veel van deze gevallen, de deskundigen en de overheid van mening zijn dat zij de waarheid in pacht hebben en dat het publiek dit gewoon simpelweg moet aannemen. Deze aanpak werkt tegenwoordig niet meer. Tegenwoordig zie je dat de overheid zelf niet altijd goed weet wat 'het beste' is, en ook dat de burgers vandaag de dag niet blindelings informatie accepteren die afkomstig is van de overheid. Zij willen zelf een visie over het probleem ontwikkelen en zelfstandig hier hun oordeel over kunnen vormen, in plaats van de informatie klakkeloos over te nemen⁴⁹.

6.3. 'Right to know' versus 'Need to know'

Een ander punt waar rond de jaren '80 discussie over ontstond was 'right to know' versus 'need to know'. Hierbij stond de vraag centraal of het publiek een moreel recht had op alle informatie omtrent risico's of dat dit beter enkel voor de experts bestemd kon blijven. Deze experts zouden namelijk veel beter kunnen bepalen wat de burger zou moeten weten. Uiteindelijk is, mede door de inwerkingtreding van de Wet Openbaarheid van Bestuur(1980) en de Wet Rampen en Zware Ongevallen(1985), de 'right to know' meer de algemene norm geworden⁵⁰.

6.4. Psychologisch onderzoek

Bovenstaande bevinding van de Amerikaanse onderzoeker Slovic, waarbij de veel subjectievere normen van burgers aan het licht kwamen, gaf de aanzet voor vele anderen om psychologisch

onderzoek naar risicoperceptie te doen. Dit bleef dan ook niet onverdienstelijk. Hieronder volgen enkele onderzoeksuitkomsten van psychologisch onderzoek naar risicoperceptie onder burgers.

6.4.1. Vrijwillige- en onvrijwillige blootstelling

De wetenschapper Chauncey Starr kwam, met zijn onderzoek in 1969, tot de bevinding dat er verschil in risicoperceptie is tussen vrijwillige- en onvrijwillige blootstelling aan risico's. Om dit verschil in acceptatie toe te lichten met een voorbeeld, kiest hij er in zijn artikel 'Social Benefit versus Technological Risk' voor om dit te illustreren aan de hand van kerncentrales en autorijden. Hierbij ziet hij een kerncentrale als onvrijwillige blootstelling aan risico's en autorijden als vrijwillige blootstelling aan risico. Zo ervaren mensen het risico van autorijden als minder groot dan het risico op een ongeluk met een kerncentrale. En dat terwijl theoretisch de kans op een auto-ongeluk groter is dan de kans op ontploffing van een kerncentrale. Starr concludeerde hieruit, dat de aanvaardbaarheid van vrijwillige risico's een factor 1000 hoger ligt dan de aanvaardbaarheid van een onvrijwillig risico's⁵¹.

6.4.2. Heuristieken

Om te kunnen achterhalen wat mensen van risico's vinden en op basis waarvan zij die beslissingen nemen, is de psychologische besliskunde in het leven geroepen. Onderzoekers naar deze besliskunde (Slovic, Fischhoff en Lichtenstein) zijn van mening dat zogenaamde heuristieken/beslisregels ons sturen bij het nemen van beslissingen. Heuristieken, ook wel algemene beoordelingsregels genoemd, maken mensen zelf in hun hoofd, om de complexiteit van problemen te kunnen reduceren en te kunnen bevatten. Deze kunnen heel waardevol zijn, maar kunnen ook leiden tot beoordelingsfouten en een verkeerde visie op de realiteit. De gekozen heuristieken van mensen bepalen hoe zij de (nieuwe) informatie ordenen en plaatsen en kan hierdoor leiden tot uitvergroting van een risico en onnodige prioriteit, maar ook tot te weinig aandacht, waardoor men veronderstelt dat er weinig aan de hand is⁵².

6.4.3. Framing

Ook het effect van 'framing' wordt als grote invloed op de risicobeoordeling van de burger gezien. Zo kan de communicator iets in een positief frame plaatsen, door bijvoorbeeld de boodschap "het glas is half vol" in plaats van in negatief frame als "het glas is half leeg". Hierdoor interpreteren de burgers de boodschap meteen op een andere manier. In dit opzicht spelen ook de media hier een grote rol. Zij zijn immers voor een groot deel verantwoordelijk voor de berichtgeving naar burgers toe. Zo kunnen zij, bewust of onbewust, hun informatie ook in een bepaald frame naar de burgers communiceren. Hiermee hebben zij een grote invloed op het risicobewustzijn van mensen. Maar tegelijkertijd kan,

volgens critici, wat in de media verschijnt ook worden gezien als een afspiegeling wat er al in de maatschappij leeft⁵³.

6.4.4. Overredingsroute

De onderzoekers Richard Petty en John Cacioppo ontwikkelden in 1986 het ‘Elaboration Likelihood Model (ELM)’ dat de manier, waarop attitudes bij mensen veranderen en gevormd worden, beschrijft. Het model onderscheidt twee routes die tot overtuigen kunnen leiden: de centrale route en de indirecte route. In de centrale route doet de ontvanger uitgebreid onderzoek naar de waarde van de gebruikte argumenten, en zal zowel de voor- als de nadelen weloverwogen afwegen, voordat hij of zij besluit de attitudes wel of niet te veranderen. De indirecte route is echter veel sneller. Deze route vereist weinig bewust denken. Hierbij zal de boodschap worden beoordeeld op grond van weinig uitgesproken signalen en simpele heuristieken/beslisregels (dit door bijvoorbeeld de arts op zijn woord te geloven, want ‘experts hebben gelijk’). Ondanks dat vaak nieuwe informatie wel meer naar de één of de andere route neigt, is ook een combinatie van beide routes tegelijkertijd mogelijk⁵⁴.

6.4.5. Maatschappelijk besluitvormingsproces

Vlek en Keren zien risicomanagement als het vinden van oplossingen voor maatschappelijke dilemma’s. Daarbij hebben ze in 1992 vier verschillende survival dilemma’s in kaart gebracht, waar de burger keer op keer een afweging tussen moet maken:

- kosten versus baten;
- belangen in het heden versus belangen in de toekomst;
- lokale belangen versus mondiale belangen;
- individuele belangen versus maatschappelijke belangen.

Hierbij constateren zij, dat burgers sneller geneigd zijn om voor de eigen lokale en korte termijn baten te kiezen en hierdoor dus aan de collectieve, langere termijn en mondiale risico’s minder belang hechten⁵⁵.

6.5. Sociologisch onderzoek

Volgens veel sociologen gaan cognitieve psychologen er teveel vanuit dat risico’s een zelfstandig objectief bestaan hebben, dat onafhankelijk zou zijn van de meer complexe maatschappelijke culturele en institutionele context waarin de mensen risico’s ervaren. Om deze reden zijn sociologen ook onderzoek gaan doen om daarmee de invloed van de complexe maatschappelijke, culturele en institutionele context op de risicobeleving aan te tonen. Dit sociologische onderzoek van risico’s richt

zich vooral op de sociale interacties en de sociale constructie, de rol van organisaties, instituties en maatschappelijke bewegingen; en op de maatschappij als geheel⁵⁶.

6.5.1. Maatschappelijke versterking

In 1988 ontwikkelden onderzoekers van de Clark University en Decision Research een model 'The social amplification and attenuation of risk' dat doet denken aan een technisch model van signaalversterking en -verzwakking. Volgens de onderzoekers van Clark University zou er sprake zijn van een wisselwerking tussen risicomaniestatie en psychologische, maatschappelijke, sociologische, institutionele en culturele processen, waardoor de perceptie van een risico door burgers juist versterkt of verzwakt wordt en daarmee het risicogedrag gevormd wordt⁵⁷. Een voorbeeld hiervan is dat bijvoorbeeld de risicoperceptie van een burger wordt bepaald door zijn of haar beoordeling over de organisatie, die verantwoordelijk is voor risicomangement. Als de burger bijvoorbeeld veel vertrouwen in (het risicomangement van) deze organisatie heeft, zal hij/zij waarschijnlijk ook het risico als kleiner ervaren dan wanneer de burger weinig vertrouwen in de organisatie heeft.

Ook risicocommunicatie zelf is één van de factoren die risico's kan versterken of juist kan verzwakken. Daarom is het van groot belang goed inzicht te krijgen in de processen die juist voor deze versterking en verzwakking zorgen. Een manier om dat te bewerkstelligen is een open dialoog met burgers aan te gaan. Hiermee kan natuurlijk niet worden uitgesloten dat burgers risico's niet meer versterken en verzwakken dan nodig is, maar kan extreme versterking en verzwakking worden tegengegaan⁵⁸.

6.5.2. Vertrouwen

Vertrouwen is een terugkerend thema in de maatschappijwetenschappen en is dan ook een belangrijke factor om mensen te overtuigen en een belangrijk bindmiddel voor sociale cohesie. Wat ook al eerder naar voren kwam is dat burgers simpelweg een andere risicoperceptie hebben bij veel vertrouwen in bijvoorbeeld de experts, de instituties en de overheid, dan wanneer ze daar weinig vertrouwen in hebben.

Dat wij tegenwoordig in een wereld van 'intellectualized rationalization' leven en steeds meer als homo economicus door het leven gaan, betekent niet, dat wij als individuen meer kennis over levenscondities hebben dan onze voorouders. Wel laten wij ons steeds meer door calculaties leiden, waarbij we verwachten dat er 'iemand' is die de benodigde berekeningen kan uitvoeren, zodat we daarop kunnen vertrouwen⁵⁹.

Dit zien we ook terug bij het vertrouwen van burgers in instituties. Zo verwachten burgers tegenwoordig steeds meer van instituties en stellen zij zich, volgens de wetenschapper Freudenburgs, afhankelijker op dan ooit te voren. Hierdoor is er een kloof ontstaan tussen de taken die burgers aan instituties koppelen en aan de taken die instituties feitelijk op zich (kunnen) nemen. Burgers stellen zich hiermee volgens Freudenburgs irrationeel op ten opzichte van de taken van instituties⁶⁰.

Omdat vertrouwen bij risicocommunicatie een grote rol speelt, en nu ook nog blijkt dat de burgers neigen tot een vertekend beeld voor wat betreft vertrouwen, is het van groot belang veel openheid en interactie met het publiek na te streven. Dit is volgens velen de enige manier om het irrationele beeld, van de overheid als vaderfiguur, die alles onder controle heeft en te allen tijde optimale bescherming kan bieden, te corrigeren. Want zonder deze openheid van zaken en interactie met burgers, zullen burgers onwetend worden gehouden over de risico's en de beperkte mogelijkheden van de overheid om hier invloed op uit te oefenen, en zal de mythe, van de overheid die alles kan voorkomen of oplossen, bij hen in stand worden gehouden⁶¹.

6.6. Cultureel onderzoek

Ook antropologen en cultuurwetenschappers hebben zich bezig gehouden met de vraag hoe mensen en groepen mensen met risico's omgaan. Hierbij gaat het, anders dan bij sociologisch onderzoek, niet om individuele percepties, maar om gezamenlijke vooronderstellingen en percepties van groepen. Zo hebben in 1982 Mary Douglas en Aaron Wildavsky onderzoek gedaan naar de invloed van culturele factoren op de perceptie van risico's. Hierbij gingen zij, net als Ulrich Beck, uit van het concept van de risicomaatschappij, waarbij risico's verborgen en onomkeerbaar zijn en daardoor moeilijk inschatbaar⁶². Douglas en Wildavsky constateerden in hun onderzoek, naar de invloed van culturele factoren op risicoperceptie, dat:

- risico's sociale constructies zijn en tot stand komen in een proces van gemeenschappelijke beeldvorming binnen en tussen groepen van mensen;
- het belangrijk is om aandacht te schenken aan hoe risico's worden gedefinieerd, hoe ze worden geselecteerd en waarom al dan niet wordt overgegaan tot het nemen van tegenmaatregelen;
- in dit selectie- en definitieproces waarden, normen, belangen en praktijken een belangrijke rol spelen. Zij vormen het referentiekader waarmee naar bepaalde ontwikkelingen wordt gekeken;
- en dat deze referentiekaders zijn verankerd in beleidsculturen⁶³.

Wat in het onderzoek van Douglas en Wildavsky duidelijk naar voren komt is de afhankelijkheid van de culturele context in de risicoperceptie. Uit het onderzoek blijkt immers, dat de preferenties van burgers niet uit het niets komen, maar vaak al lang contextueel bepaald zijn. Hieruit blijkt dat de keuzes van burgers grotendeels het product van de sociale relaties/functionies zijn.

Een voorbeeld wat deze culturele invloed op de perceptie van risico's illustreert is bijvoorbeeld dat de bewoners van een laag gelegen huis op de Uiterwaarden (bijvoorbeeld in Gelderland) meer angst hebben voor hoog water dan bijvoorbeeld voor een terroristische aanslag. Terwijl bewoners in het centrum van Amsterdam eerder zullen vrezen voor een terroristische aanslag dan voor een ramp van wateroverlast.

6.6.1. Cosmopolisten versus de pluralisten

Timothy Earle en George Cvetkovich, onderscheidden in 1997 twee belangrijke houdingen van burgers ten opzichte van technologie en de gevolgen daarvan. Zo zijn burgers volgens hen onder te verdelen in 'cosmopolisten' en 'pluralisten'. Hierbij staan de cosmopolisten open voor veranderingen. Zij zijn minder gericht op het beschermen van de 'eigen' lokale groepsbelangen en zijn zich ervan bewust dat er verschillende risicopercepties kunnen bestaan. De pluralisten hebben echter een heel ander standpunt. Zij zijn een hechte groep, die zich juist sterk op het lokale richten en nieuwe invloeden van buitenaf proberen te weren⁶⁴. Wanneer deze bevindingen worden gekoppeld aan de uitkomsten van de onderzoeken van Vlek en Keren (eerder genoemd bij de discussie over maatschappelijke besluitvorming) zal 'de' burger eerder als pluralist getypeerd worden.

7. Oude - versus nieuwe risico's

Nu bekend is dat mensen risico's op verschillende manieren percipiëren, is het van belang te melden dat risico's door experts weer op een andere manier worden geïnterpreteerd, namelijk als oude- en nieuwe risico's. In deze explosieve tijd zijn er veel oude- en nieuwe risico's, waardoor de vraag rijst of er tegenwoordig ook daadwerkelijk meer risico's zijn dan in het verleden, of dat mensen er vandaag de dag gewoonweg anders mee omgaan? Om te kunnen bepalen of er tegenwoordig meer risico's zijn, zal ik eerst onderscheid maken tussen de oude- en nieuwe risico's en zal ik daarna de risicomaatschappij van de Duitse socioloog Beck toelichten. Nadat ik deze zaken heb besproken, zal ik mijn mening geven over de vraag of er tegenwoordig meer of minder risico's zijn.

Het verschil tussen de oude- en de nieuwe risico's zit hem vooral in het feit dat nieuwe risico's vaak alleen nog maar met de tussenkomst van een expert zijn vast te stellen. De reden, dat er experts bij moeten komen om deze risico's te bepalen, heeft te maken met het feit dat deze nieuwe risico's gekoppeld worden aan recente technologische ontwikkelingen⁶⁵.

Wanneer we spreken over oude risico's, betekent het niet dat deze vandaag de dag van de baan zijn, maar dat deze veelal hun oorsprong vinden in een noodlot, dat buiten de invloedssfeer van de mens ligt. Voorbeelden van deze 'oude' risico's zijn: natuurrampen, oorlogen, honger en werkloosheid. De visie op de oorsprong van deze oude risico's blijkt vaak een ideologische kwestie. Zo werd in de Middeleeuwen God of de duivel verantwoordelijk gehouden, maar zijn het bijvoorbeeld voor marxisten de kapitalisten en voor neoliberalen de individuen zelf die verantwoordelijke worden gehouden voor het onrecht dat zij ervaren.

De huidige potentiële rampen (nieuwe risico's), of we het nu over terrorisme, de smeltende Noordpool of ontploffende kernreactoren hebben, zijn het gevolg van door mensen genomen beslissingen. En hebben direct een internationaal karakter: ze treffen iedereen. Het maakt hierbij niet uit of het ver weg gebeurt of dichterbij, het heeft invloed op ons leven. Door televisie en Internet zijn we op de hoogte van alle mogelijke ellende die ons kan overkomen en door bijvoorbeeld de verhoogde mobiliteit, van mens en dier, verspreiden rampen zoals epidemieën zich razendsnel.

7.1. *Risicomaatschappij*

De Duitse socioloog Ulrich Beck was één van de eersten die sprak over het begrip risicomaatschappij. Volgens hem leven we in een risicomaatschappij: een maatschappij die door haar eigen uitdagingen en

realisering wordt geconfronteerd met de mogelijkheid van vernietiging van al het leven op aarde. Het verschil met vroegere catastrofes is volgens Beck dat daar onbegrepen natuurgeweld aan te pas kwam of de toorn van God. De huidige rampen zijn volgens hem het gevolg van rationeel genomen beslissingen en hebben een internationaal karakter. Eén van de gevleugelde uitspraken, die deze visie omvat, is zijn uitspraak: “Honger is hiërarchisch, smog is democratisch”⁶⁶.

Beck werd in 1986 vooral bekend met zijn boek “Risikogesellschaft” dat hij, een maand nadat de kerncentrale bij Tsjernobyl ontplofte, uitbracht. In dit boek gaf hij aan dat men na die ramp niet echt geschokken was van het objectieve gevaar, maar vooral van de consequenties die dat voor het dagelijkse leven had. Doordat ineens bleek dat de spinazie (in de omgeving van de ramp) radioactief zou zijn geworden, verloren mensen het idee dat ze hun eigen leven bepaalden en op hun eigen oordeel konden vertrouwen. Men had het gevoel een culturele blinde te zijn, met zintuigen die de gevaren niet konden melden, maar die je wel troffen. Mocht je je kind nog wel in de zandbak laten spelen? Kon je nog wel melk drinken? Het was een ervaring van absolute onzelfstandigheid, waarbij experts de inhoud van het debat bepaalden⁶⁷.

Volgens Ulrich Beck hangen risico's samen met ontwikkelingen die hij de ‘unintended consequences of modernity’ noemt. In zijn ogen zijn (nieuwe) risico's een reflex van de modernisering; een proces dat tegelijkertijd suggereert dat deze risico's onder rationele controle kunnen worden gebracht en waarvoor allerlei instrumenten kunnen worden ontwikkeld⁶⁸. Over deze controle stelt hij, dat zolang de kans op risico's nog berekend kan worden en ze verzekeraar zijn, risico's in de ogen van velen beheersbaar zijn. Daar moeten volgens Beck echter wel de volgende kanttekeningen bij geplaatst worden: zo zou ondanks de berekenbaarheid van de kans op deze risico's, de effecten niet langer meer tijd- en plaatsafhankelijk zijn. Ook zou de schade immens zijn en zou er geen sprake van een duidelijke oorzaakgevolg relatie zijn. Tot slot zou ook het diffuse netwerk van de betrokken actoren de controle op risico's bemoeilijken.

Beck spreekt vooral over het feit dat de controle over de controlemiddelen discutabel is: de technologie om de risico's te beheersen ontwikkelt zich buiten alle proporties en experts zijn het hierbij vaak niet met elkaar eens. Hierdoor is de controle op risico's, anders dan men wellicht verwacht, geen technologisch vaststaand gegeven. Vooral de wetenschap is volgens hem verantwoordelijk voor deze georganiseerde onverantwoordelijkheid. Zo komen er volgens Beck veel problemen voort uit technisch-wetenschappelijke theorieën en producten, zonder dat wetenschappers weten waarmee ze bezig zijn. Daarnaast is de wetenschap niet alleen veroorzaker van de gevaren,

maar ook degene die de gevaren vaststelt. Ten slotte profiteert de wetenschap ook nog eens van deze gevaren: ze bouwt nieuwe markten en nieuwe disciplines op. Want als je het hebt over wetenschap praat je ook over de industrie en over de nauwe samenwerking tussen beiden. Hierdoor zijn we voor de beheersing van de risico's, die de wetenschap en technologie veroorzaken, als burgers, overgeleverd aan dezelfde wetenschappelijke experts. Deze afhankelijkheid, waar het publiek veelal niet blij mee is, wordt door Beck in zijn volgende uitspraak verwoord: "Het leven is een laboratorium geworden en dat gaat velen te ver"⁶⁹.

Veel auteurs zijn het eens met Becks diagnose over deze georganiseerde onverantwoordelijkheid, waarmee hij doelt op de dreigende onbeheersbaarheid van de moderne samenleving, waarin onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor risico's, gevaren, onzekerheden en schades⁷⁰. Wat hier opvallend aan is, is dat er hier sprake is van een paradox. De paradox van de hedendaagse wetenschap en technologie is dat de maatschappelijke onzekerheid er eerder door groeit dan er door afneemt. Onzekerheid over de uitkomsten van wetenschappelijke controverses, onzekerheid over de gevolgen van nieuwe technologische ontwikkelingen, onzekerheid over de interpretaties van onderzoeksrapporten. Elk antwoord roept weer nieuwe antwoorden op. Daarbij hebben wetenschappelijke technologische innovaties vaak ingrijpende gevolgen en plaatsen ze de maatschappij voor nieuwe dilemma's.

7.2. Meer of minder risico's?

Nu het onderscheid tussen de oude en nieuwe risico's is gemaakt, en de risicomaatschappij waarin wij volgens Beck leven is toegelicht, rijst natuurlijk de vraag of er nu tegenwoordig meer risico's zijn dan in het verleden. Ondanks dat het, volgens de theorie van de risicomaatschappij, lijkt alsof er vandaag de dag meer risico's zijn dan in het verleden (oude zijn gebleven en er zijn nieuwe bij gekomen) blijft dit een discutabel punt.

Zo zijn bijvoorbeeld de gezondheidsrisico's door luchtvervuiling verslechterd, maar zijn door ontwikkelingen in de medische zorg de risico's ook weer afgenomen. Waar het op neerkomt, en hier doelt Beck ook op, is dat nieuwe technologie risico's kan afdekken, maar ook weer nieuwe creëert. Ook zijn wij voor de beheersing van de risico's, die door de wetenschap en technologie worden veroorzaakt, weer afhankelijk van dezelfde wetenschap en technologen. Hierdoor kan er geen eenduidig antwoord worden gegeven op de vraag of er tegenwoordig meer risico's zijn, waardoor dit nog altijd onderwerp van discussie zal blijven.

8. Actuele stand van zaken

Na de Bijlmerramp, de vuurwerkcramp en de nieuwjaarsbrand, maar ook vanwege terrorisme en andere bedreigingen, is veiligheid op dit moment topprioriteit in Nederland. Zo wordt er zelfs gesproken over het feit dat we van een verzorgingsstaat nu neigen naar een veiligheidsstaat. Onze maatschappij lijkt intolerant geworden tegenover elke vorm van risico en onzekerheid. Dat is volgens Hans Boutellier een gevaarlijke utopie. Dit onvoorwaardelijke streven naar veiligheid is volgens hem naïef, want het is een onbereikbaar en onverzadigbaar ‘goed’, aangezien we er nooit genoeg van hebben en er toch altijd risico’s zullen bestaan⁷¹. Dat er vandaag de dag zoveel waarde aan veiligheid wordt gehecht, werd ook afgelopen zomer nog eens duidelijk. Toen verscheen er in het NOS journaal een uitgebreide reportage waarin bleek dat Nederland (volgens rapporten over de Nationale Veiligheid) niet rampenproof zou zijn⁷².

Nederland zou, volgens deze (geheime) rapporten over de Nationale Veiligheid, niet voldoende op grote rampen voorbereid zijn. Overstromingen, terroristische aanslagen, het uitvallen van computersystemen, mens- en dierziektes – ze kunnen allemaal leiden tot grote problemen, omdat we te weinig voorbereid zijn. Dit was de conclusie van zo’n 400 ambtenaren van alle ministeries die vorig jaar kritisch onderzoek deden naar het beleid dat de rijksoverheid voert, om maatschappelijke ontwrichting op het gebied van nationale veiligheid te voorkomen. Zij deden dit onderzoek door middel van zelfevaluatie en collegiale toetsen⁷³. Het was echter niet de bedoeling om de onderzoeksresultaten openbaar te maken, maar na een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur hebben journalisten van het NOS journaal de rapporten toch in handen gekregen en gepubliceerd⁷⁴.

De ambtenaren in het rapport spreken over ‘knelpunten’ en ‘blinde vlekken’. Eén van de gevaren, die groter is dan werd gedacht, is het stijgende waterpijl in Nederland. Zo zouden wij Nederlanders, volgens het rapport, een onaanvaardbaar risico op overstromingen op de lange termijn lopen. Andere gevaren, waar we volgens het rapport niet goed op voorbereid zouden zijn, zijn computervirussen en terrorisme.

Nog een andere belangrijke conclusie uit het rapport is dat de centrale regie bij rampen zou ontbreken. Zo houden verscheidene ministeries zich met mogelijke rampen bezig, maar heeft geen enkel ministerie de hoofdverantwoordelijkheid op zich genomen. Er werd zelfs, in het rapport, gesproken over een machtsstrijd tussen de verschillende veiligheidsdiensten en ministeries.

Als reactie op de onrust, die na het naar buiten brengen van deze informatie in de maatschappij ontstond, verscheen minister ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) in een persconferentie, waarin ze het voorstel deed het ministerie van Binnenlandse Zaken de volledige regie bij de bestrijding en bij rampen te geven. Ook verscheen premier Balkenende, naar aanleiding van de onrust, in het nieuws. Hij wilde het bericht verwerpen dat Nederland niet goed op rampen voorbereid zou zijn. Wel erkende hij dat risico's nooit uit te sluiten zijn, maar vertelde ook dat er sinds het verschijnen van het rapport al veel verbeterd was. Balkenende was overigens geen voorstander van het voorstel van minister ter Horst om één ministerie eindverantwoordelijk te maken. Het leek Balkenende het verstandigst, om het verantwoordelijke ministerie bij een ramp te laten afhangen van het soort ramp. Dan kan er, voor de bepaling van een eindverantwoordelijk ministerie, volgens Balkenende het beste worden gekeken welk ministerie hier het beste bij aan zou sluiten⁷⁵.

Of er uiteindelijk ook qua regie zaken gaan veranderen is nog maar de vraag. Wel kan er op dit moment geconcludeerd worden dat deze vernieuwde media-aandacht zorgt voor een 'window of opportunity' om nog eens kritisch naar risicocommunicatie te kijken. Door de openbaarmaking van het rapport staat het thema (nationale) veiligheid immers weer hoger op de politieke agenda. Het gevolg hiervan is dat men in Den Haag heeft toegezegd de rampenvoorbereiding en organisatie daarbij kritisch aan de orde te laten komen⁷⁶.

Waar deze ontwikkelingen in de toekomst tot zullen leiden is nu nog niet goed te voorspellen. Om een idee hierover te vormen, is het van belang de huidige stand van zaken op het gebied van veiligheid en de organisatie daarom heen, aan het licht te brengen. In onderstaande tekst zal ik beknopt toelichten hoe, op organisatorisch gebied, op dit moment getracht wordt de veiligheid zo optimaal mogelijk te houden. Deze informatie zal ik uiteindelijk meenemen in de gesprekken die ik met personen uit het veld zal hebben. Uiteindelijk hoop ik dat onderstaande informatie, gecombineerd met de informatie uit de gesprekken, mij een goed beeld geven van de huidige discourses die er in het spel zijn bij het bepalen van openheid van overheidscommunicatie over omgevingsrisico's.

8.1. Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie

Sinds 1 mei 2005 is het Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie (ERC) in het leven geroepen. Dit is een permanent bemand landelijk expertisecentrum op het gebied van risico- en crisiscommunicatie⁷⁷. Aanleiding voor de oprichting hiervan was een voorstel van de voorlichtingsraad (VoRa) om een onafhankelijke ambtelijke adviesraad op het gebied van overheidscommunicatie in het leven te roepen. Dit voorstel deed zij, omdat zij van mening was dat de

kennis over risico- en crisiscommunicatie op dat moment nog teveel versnipperd was, en vond dat hier iets aan gedaan moest worden. Uit eerdere onderzoeken van de VoRa was immers gebleken dat er grote behoefte bestond aan snelle en nauwkeurige informatie tijdens een ernstige crisissituatie en dat goede (communicatie)voorbereiding hiervoor een must was⁷⁸.

Het ERC, dat deel uitmaakt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bestaat uit 3 units: training en oefening, beleid en advies en de operationele unit (deze laatste fungeert alleen in tijden van crisis/oorlog, de andere twee ook bij 'normaal bedrijf', als er nog niets aan de hand is)⁷⁹. Preventief aan rampen houdt het ERC zich bezig met het verzamelen van onderzoek, is zij actief betrokken bij de begeleiding en aanpak van risicocommunicatie, houdt zij lezingen en workshops voor gemeenten en veiligheidsregio's, beoordeelt zij de plannen van de gemeenten en veiligheidsregio's en is zij betrokken bij de voorbereiding en implementatie van de Rijkscampagne 'Denk Vooruit!'.

Het ERC verzorgt naast deze activiteiten, om kennis te vergaren en te delen, ook ondersteuning ten tijde van crisis (zowel nationaal als lokaal). Zo coördineert het ERC de algemene publieksinformatie tijdens crises op nationaal niveau. Dat houdt onder andere in dat zij adviseren over communicatiestrategieën, betrokken bestuurders adviseren, perscontacten organiseren en persberichten opstellen. Ook heeft zij een speciale crisiswebsite (www.crisis.nl) geopend, waarop iedere gemeente/veiligheidsregio in tijden van een ramp informatie kan zetten⁸⁰. Deze website is een middel voor burgers om snel, ieder moment van de dag, actuele informatie op te vragen. Bij het opzetten van deze site is er voor gezorgd dat veel burgers gelijktijdig de site kunnen bezoeken, zonder dat de site dan vastloopt of uit de lucht valt. Wanneer er geen sprake is van een ramp staat de site in het teken van risicocommunicatie, waar burgers terecht kunnen voor preventieve kwesties. Zo is er dan bijvoorbeeld een rampeninstructie kaart te downloaden.

Ook kan het ERC, in tijden van crisis, mensen leveren ter ondersteuning bij een lokale ramp. Het is dan mogelijk, als gemeente of veiligheidsregio, het ERC te verzoeken om advies en ondersteuning bij: de woordvoering, de pers- en publieksvoorlichting, het doen van media-analyses en het geven van strategisch advies over de communicatie. In dat geval blijft echter wel de burgemeester eindverantwoordelijk.

Ten slotte houdt het ERC, tijdens een ramp, dagelijks de radio, televisie en de landelijke dagbladen in de gaten. Daarbij houdt zij ook nauwlettend de ontwikkelingen in de publieke opinie bij. Op basis van de berichtgeving in de media en de publieke opinie, trekt zij conclusies en adviseert zij over de beste

manier van communicatie met de burger⁸¹. Op deze manier staat het ERC niet alleen voor kennis en expertise, maar ook voor ondersteuning in tijden van nood.

8.2. Veiligheidsregio's

Omdat het kabinet de kwaliteit van rampen en crisisbestrijding wilde verbeteren, besloot zij op 1 juli 2006 veiligheidsregio's te verplichten. Zo werden er 25 veiligheidsregio's opgericht, die bedoeld waren om de slagkracht van de overheid, op het terrein van rampen en crisisbeheersing, te verbeteren. Voor de oprichting van deze regio's werd een indeling aangehouden die overeenkomt met die van de 25 politieregio's; vandaar dat Nederland 25 veiligheidsregio's kent. De 25 veiligheidsregio's zijn regionale samenwerkingsverbanden, waarin gemeenten en crisisbeheersingstaken van brandweer, politie en geneeskundige hulp bij zware ongevallen(GHOR) en rampen kan worden ondergebracht⁸².

Het doel van de veiligheidsregio's is een betere aansturing van de verschillende operationele diensten in tijden van nood. Het toenmalige kabinet was van mening dat de komst van veiligheidsregio's noodzakelijk was, omdat sommige aspecten van veiligheid en rampenbestrijding nu eenmaal vragen om schaalvergroting, stevige samenwerking en een meer adequate bestuurlijke aanpak⁸³.

8.3. Risicokaarten

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de Nieuwjaarsbrand in Volendam nam het kabinet diverse besluiten die ertoe moesten leiden dat we beter risico's konden inventariseren. De overheid heeft zich toen verplicht iedereen in Nederland te informeren over mogelijke risico's. Dit was op dat moment al langer een plicht van gemeenten, maar deze rampen waren aanleiding om hier strikter mee om te gaan. Het kabinet was van mening dat een burger moet kunnen weten of hij of zij in het effectgebied van een potentiële ramp woont, werkt of recreëert⁸⁴. Om dit te kunnen bewerkstelligen heeft zij ervoor gekozen online risicokaarten te publiceren.

Risicokaarten zijn kaarten die je als burger van het Internet kan downloaden. Het zijn kaarten waarbij iedere provincie gevaarlijke objecten digitaal aangeeft, met het rampeffect gebied. Hiermee zou de risicokaart een weergave van de verschillende risico's in de directe omgeving zijn, die zouden kunnen leiden tot een verstoring van de openbare orde. De kaarten informeren burgers over welke maatregelen getroffen zijn en hoe bewoners zelf kunnen handelen als er zich een ramp voordoet. Met deze kaart hoopt de overheid dat burgers ook zelf goed nadenken over hoe zij de eigen veiligheid in woon-, werk- of leefomstandigheid kunnen vergroten.

Deze openheid van zaken, die geheel in lijn staat met de ‘Denk Vooruit’-campagne, werd positief ontvangen, maar liep na verloop van tijd toch anders dan men van te voren had gedacht. Zo was het minister Remkes (toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) die er uiteindelijk voor gekozen heeft de gedetailleerde risico-informatie (voornamelijk effectcirkels) niet langer via de risicokaart openbaar te maken. Hij was van mening, dat op deze manier terroristen veel te gemakkelijk aan deze informatie zouden kunnen komen en dat dit de staatsveiligheid niet langer ten goede zou komen. Zo sprak hij “Je betaald ook een zekere prijs voor veiligheid. Ook op het gebied van overheidscommunicatie”⁸⁵.

Hulpdiensten gaan vandaag de dag uiteraard nog wel aan de slag met een volledig aangeklede kaart, maar burgers moeten het sindsdien met een uitgekledde versie via het Internet doen⁸⁶. Mocht je als burger toch graag willen weten hoe het met de gevaren in je omgeving gesteld is, dan kan je deze informatie opvragen bij de gemeente. Hiervoor kan je je via de Wet Openbaarheid van Bestuur beroepen op artikel 110 van de Grondwet ‘de Informatieplicht’ en de ‘Wet Rampen en Zware Ongevallen’.

8.4. Media

Een andere partij die toch zeker moet worden meegenomen, wanneer we spreken over de actuele stand van zaken over risicocommunicatie, zijn de media. Hun rol is immers door de jaren heen dusdanig veranderd, dat deze rol niet onbesproken kan blijven. De media kunnen niet langer enkel als doorgeefluik worden gezien, zij bepalen immers tegenwoordig steeds meer de publieke opinie, de politieke agenda en besluitvorming.

Een metafoor die dit fenomeen goed verwoord is terug te vinden in een uitspraak van Bovens. Hij gebruikt in zijn artikel ‘Van persbericht tot politiek schandaal’⁸⁷, de metafoor van een hond om de veranderde houding van massamedia aan te geven. Zo kan de media van vroeger getypeerd worden als schoothond, terwijl hij de media van vandaag de dag typeert als pitbull.

Voor politici in Den Haag zullen de media waarschijnlijk vaak een doorn in het oog zijn, maar er zijn ook zeker positieve punten aan deze veranderende houding van de media te noemen. Zo fungeren de media vandaag de dag als actieve waakhond⁸⁸. Zij houden nauwlettend de rechten in de gaten en trekken bij onrecht meteen aan de bel. Deze functie als waakhond komt duidelijk naar voren in het aantal verzoeken om openbaarmaking via de Wet Openbaarheid van Bestuur. Zo is te zien dat vooral journalisten deze wet vaak gebruiken om openbaarheid te garanderen. Een goed voorbeeld hiervan

zijn de NOS journalisten, die ervoor zorgden dat de rapporten over de Nationale Veiligheid openbaar werden gemaakt. Een ander positief effect van de media is dat zij ervoor zorgen dat besluitvorming versneld wordt en dat zij in staat zijn om bepaalde beleidsproblemen hoger op de politieke agenda te kunnen zetten.

8.5. Gesprekken

Zoals al eerder vermeld, heb ik ook enkele gesprekken met personen uit het veld gehad. Deze gesprekken hebben mij een beter beeld van de huidige situatie gegeven. Ik heb met hen de huidige situatie besproken, maar daarbij ook gekeken naar tegenstrijdigheden tussen de verschillende actoren. Alle personen hebben met mij vanuit hun functie gesproken, maar hebben veelal ook op persoonlijke titel de nodige uitspraken gedaan. Omdat ik van mening ben dat deze persoonlijke uitspraken ook een belangrijke rol spelen, in de huidige stand van zaken en de ontwikkelingen in het discours van openheid van overheidscommunicatie over omgevingsrisico's, heb ik ervoor gekozen deze ook mee te nemen in het onderzoek. Dit heeft echter wel als consequentie dat ik de gesprekspersonen niet bij naam zal noemen, aangezien dit hun integriteit/positie in hun werk wellicht zou kunnen schaden.

De gesprekspersonen zijn werkzaam bij het ERC, de Veiligheidsregio Utrecht, het platform Burger@Overheid (organisatie die door de overheid in het leven is geroepen om het reilen en zeilen in e-overheidsland kritisch te volgen) en Actorion (een specialist op het gebied van overheidscommunicatie en goede gesprekspartner van ERC en de Veiligheidsregio's). Hierbij dient wel vermeld te worden dat het aantal gesprekspersonen te klein is om harde conclusies uit de uitspraken te kunnen trekken. De gesprekken illustreren mijn inziens de huidige discourscoalities, maar dienen dus wel enkel ter illustratie. De onderwerpen die in de gesprekken ter sprake kwamen zijn o.a.: samenwerking tussen huidige instanties, toegankelijkheid van informatie, publieke opinie, verantwoordelijkheid en maatschappelijke ontwikkelingen. In onderstaande tekst zal ik kort enkele onderwerpen bespreken. Per onderwerp zal ik aangeven welke kritieken en kanttekeningen er vanuit de literatuur/vaktijdschriften ter sprake komen, en zal ik ook de mening(en) uit de gesprekken weergeven.

8.5.1. ERC: bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bestaan

Het ERC lijkt sinds de oprichting een succes, hier moet echter wel een kanttekening bij geplaatst worden. Het expertisecentrum is een organisatie die ervoor zorgt dat kennis en techniek, op het gebied van rampen, bewaard blijven, zodat niet ieder ministerie/veiligheidsregio/gemeente het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Er moet echter wel in de gaten worden gehouden dat het niet primair de taken van

andere ministeries, op dit gebied, volledig gaat overnemen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft immers bestaan⁸⁹.

Uit de gesprekken blijkt dat men zeer te spreken is over de oprichting van het kennis- en expertisecentrum. Zij hebben ervoor gezorgd dat onderzoek naar risico- en crisiscommunicatie bij elkaar wordt gebracht en verspreid wordt. De oprichting heeft daarmee voor de noodzakelijke en gewenste continuïteit gezorgd. Een uitspraak van de respondent van het ERC benadrukte het belang van deze continuïteit: “Wat je ziet is dan mensen het prettig vinden om bij bijeenkomsten iemand van het ERC te zien, men wil ons graag erbij betrekken”.

Het is echter wel zo dat ondanks de moeite die zij doet om de kennis bijeen te brengen en deze uit te dragen, het aan gemeenten en veiligheidsregio's is om hier daadwerkelijk iets mee te doen. Er is immers vanuit het ERC geen enkele verplichting iets met deze kennis te doen. En ondanks de wettelijke verplichting, van gemeenten om burgers te informeren over omgevingsrisico's, blijkt het toch moeilijk om bij bestuurders draagvlak voor deze zaken te vinden. Zo sprak de respondent van het ERC: “Er moet veel worden gedaan om gemeenten van het belang van risico- en crisiscommunicatie te overtuigen. Om de gemeenten hiervan te overtuigen kan je verschillende voorbeelden gebruiken. Eén ding staat in ieder geval vast, dat is dat de verbazing, schrik en boosheid op de gemeente minder zal zijn als er van te voren meer bekend zou zijn”.

8.5.2. Veiligheidsregio: geen homogeen beeld

Landelijke politici, bestuurders en in het bijzonder de minister van BZK waren erg optimistisch over de komst van de veiligheidsregio⁹⁰. Toch zijn er ook wat betreft de veiligheidsregio, een goed initiatief, de nodige kanttekeningen te plaatsen. Want ondanks dat deze veiligheidsregio is opgericht om te zorgen voor een goede infrastructuur tussen de deskundigen, blijkt dat in de praktijk de veiligheidsregio operationeel complex kan zijn⁹¹.

Zo blijkt de sturing en verantwoording van de regio moeilijk, en is het gebleken dat de democratische legitimiteit van de regio zwak is⁹². Dit zou komen doordat er sprake is van een vervlechting van en interactie tussen verschillende soorten van netwerken en infrastructuren. Deze vervlechting zorgt ervoor dat de risico's nog steeds onvoorspelbaar, dynamisch, relatief abstract en complex zijn en zich ook vandaag de dag nog op verschillende schaalniveaus manifesteren. De aanpak hiervan wordt ook nog eens bemoeilijkt door het feit dat deze risico's zowel publieke als private partijen raken, met ook ieder weer eigen verantwoordelijkheden en rationaliteiten. Gevolg van dit alles is dat het

probleem/risico veel eigenaren kent die slechts voor een bepaald aspect verantwoordelijk zijn. Hierdoor heeft de veiligheidsregio te kampen met een sturingsvraagstuk⁹³.

Opvallend is ook dat er zeer grote verschillen bestaan tussen de veiligheidsregio's in Nederland. Ondanks dat bekend is dat de veiligheidsregio operationeel complex is, lijkt het er toch op dat dit voor de ene veiligheidsregio een grotere last veroorzaakt dan voor de andere. De verschillen worden snel duidelijk wanneer we kijken naar de projecten van de veiligheidsregio. Zo is te zien dat de meeste veiligheidsregio's eerst beginnen met de behandeling van crisiscommunicatie en vervolgens overgaan op de risicocommunicatie. Dit omdat trainingen en workshops over crisiscommunicatie vaak als urgenter worden ervaren dan trainingen en workshops over risicocommunicatie. Tijdens het gesprek met de respondent van de Veiligheidsregio Utrecht, werd al snel duidelijk dat zij op nog maar net de behandeling van crisiscommunicatie hadden afgerond, en in de kinderschoenen staan voor wat betreft de risicocommunicatie.

Veiligheidsregio's die al langer samenwerken en slagvaardiger zijn (bijvoorbeeld de regio Noord-Brabant), hebben inmiddels al tijdens de crisiscommunicatie trainingen erop zitten en zijn daardoor ook al ver gevorderd voor wat betreft de risicocommunicatie. Ook de respondenten van het ERC en Actorion onderkennen dat de veiligheidsregio Utrecht achterloopt en dat er grote verschillen tussen de veiligheidsregio's bestaan. Zo sprak de respondent van Actorion hier als volgt over: "De plek op de agenda verschilt per veiligheidsregio, Utrecht loopt daarbij vrij achter. Er zijn daar nauwelijks initiatieven en over het algemeen is de 'sense of urgency' in Utrecht vrij laag".

Gevolg van deze verschillen is dat er niet gesproken kan worden over een homogeen beeld, voor wat betreft de stand van zaken, bij de veiligheidsregio's. Iedere veiligheidsregio houdt zich met risico- en crisiscommunicatie bezig, maar onder andere vanwege het verschil in draagvlak, is de één daarbij verder gevorderd dan de ander. Wel lijkt het van groot belang dat veiligheidsregio's die achterlopen goed de koplopers in het zicht houden. Dit zodat zij succesvolle trainingen en inzichten snel kunnen overnemen en er ook op deze manier voor kunnen zorgen dat zij niet het wiel opnieuw moeten uitvinden.

8.5.3. Risicokaart: dweilen met de kraan open

Doordat het openbaar maken van de gedetailleerde informatie op de risicokaart via Internet is verboden, maar er toch nog via de WOB een achterdeur wordt opgehouden (voor burgers maar dus ook terroristen), beschouwen veel mensen deze maatregel als dweilen met de kraan open⁹⁴. Niet alleen

het platform Burger@Overheid, dat van mening is dat burgers in staat moeten zijn voor zichzelf op te komen, en dus van mening is dat de burger recht heeft op deze informatie, maar ook mensen vanuit de overheid zelf hebben hun vraagtekens bij dit besluit. Want wat heeft het voor zin om iets te verbieden dat via een omweg gewoon toegankelijk blijft?

Zo sprak men vooral op persoonlijke titel zijn/haar ongenoegen uit over de effectcirkels die van de risicokaarten zijn afgehaald. Uitspraken die in de gesprekken vielen waren: “Grote flauwekul! Terroristen hebben hun eigen bronnen (Actorion)” en “Als terrorist kom je er toch wel aan (ERC)”. Ook is duidelijk te zien dat verschillende mensen werkzaam bij de provincie baalden van dit besluit. Zij hadden immers veel tijd en energie in het maken van deze kaarten gestoken, die nu in de uitgeklede versie vrijwel niets meer waard zijn. Velen waren van mening dat je een terrorist niet slimmer moet maken dan hij is, maar of je een terrorist dommer houdt door deze informatie alleen officieel via een achterdeur toegankelijk te maken is de vraag.

Omdat het, onder andere in de gesprekken, opviel dat er veel weerstand tegen het besluit van Remkes was, besloten een aantal provincies en gemeenten deze informatie te blijven presenteren. In principe lijkt dit natuurlijk voor ‘de overheid’ een slechte kwestie, maar de respondenten leken hier weinig moeite mee te hebben. Zo zei de respondent van Actorion “Provincies en gemeenten zullen deze informatie toch wel blijven aanbieden”. En vanuit Burger@Overheid, die continue pleiten voor een overheid met één gezicht, wordt er zelfs gezegd: “Wij vinden dat het kabinet dit ten onrechte aan banden legt en prijzen wat dat betreft ‘dwarsslagers’ als de provincie Overijssel”. Over het besluit van Remkes lijken de meningen dus uiteen te lopen. Het platform Burger@Overheid zegt hierover het volgende: “Wat je ziet is dat de effectmeting op risicokaarten Nederland als het ware in twee kampen heeft verdeeld: of je zit aan de kant van de privacy of je zit aan de kant van de veiligheid. Waar is de guldenmiddenweg?”.

Er wordt in de gesprekken zelfs gespeculeerd over het feit dat het ook wel een PR stunt van minister Remkes zou kunnen zijn. Door het verwijderen van deze informatie zou hij zijn daadkracht m.b.t. terrorismebestrijding kenbaar willen maken. Zo wordt er door de respondent van het ERC gesproken over ‘symboolpolitiek’. Ook Actorion spreekt hier als volgt over: “Je kan niet voorkomen dat je als land kwetsbaar bent, maar terrorismebestrijding als PR, wat een onzin!”.

Andere kritiekpunten op de risicokaart zijn dat (provincie)grensoverschrijdende risico’s niet in beeld worden gebracht, terwijl dit voor de burgers wel risico’s zijn waaraan zij blootstaan. Ook verschilt de

informatie tussen provincie en gemeente. De vraag is dan: wie je als burger moet vertrouwen? De overheidsinstantie dichtbij huis, of de provincie⁹⁵? Tot slot nog een ander veel gehoord kritiekpunt, namelijk het feit dat burgers geen rechten aan de risicokaart kunnen ontlenuen. Dit past volgens Burger@Overheid niet bij de plannen van Den Haag, voor een transparante overheid⁹⁶.

Al met al kan dus worden gesteld dat het concept risicokaart de nodige tegenstrijdigheden met zich mee brengt. Hieruit blijkt nog eens temeer dat het een lastige politieke afweging is om grenzen te stellen aan het openbaar maken van overheidsinformatie. Deze problematiek uitte zich in de ‘dwarsliggers’, maar ook in de gesprekken met personen die weliswaar vaak meewerkten met minister Remkes, maar mij op persoonlijke titel vertelden dat zij zich hier niet in konden vinden.

8.5.4. Media: Openheid goed, mits handelingsperspectieven

De invloed van de media, is ook voor politici in Den Haag niet onbemerkt gebleven. Hierdoor zijn zij in sommige gevallen juist de media als (beleids)instrument gaan inzetten. Een voorbeeld hiervan is terug te zien in het feit dat sommige respondenten de zet van minister Remkes, om bepaalde effecten van de risicokaart af te halen, als PR stunt betichten. Of dit ook daadwerkelijk een PR stunt was, is lastig vast te stellen, maar het geeft wel aan dat media ook als instrument zou kunnen dienen voor mediabewuste politici.

Al met al kunnen we, wanneer we spreken over de media, het hebben over een invloedrijke speler, zowel op de publieke opinie, als op de politieke agenda en besluitvorming. De media maken dan ook steeds meer gebruik van deze toegenomen macht, en doen dan ook als geen ander bijzonder vaak een beroep op het WOB. Hierbij moet echter niet worden vergeten dat het toch een belangrijke afweging is die door de rechter moet worden gemaakt. Want is het recht van de media om alles te weten en te openbaren belangrijker dan het ‘algemeen belang’?

Uit de gesprekken blijkt dat veel mensen uit het veld voor meer openheid zijn. Veel gehoord is dan ook dat de overheid te lang heeft gedaan alsof risico’s onder controle waren. Het ERC spreekt hier als volgt over: “De overheid heeft te lang tegen mensen gedaan alsof het goed zit, dat is niet zo. Risico’s horen nu eenmaal bij het leven. Door te doen alsof alles onder controle was accepteerden mensen het ook minder als er iets fout ging”. Ook het platform Burger@Overheid pleit voor meer openheid: “Burgers moeten in staat zijn voor zichzelf op te komen en actief betrokken worden bij de samenleving. De participerende burger moet van de overheid alle kansen krijgen om te participeren en

de overheid moet alle benodigde middelen die daarvoor nodig zijn aanbieden. Als je als overheid ervoor kiest informatie niet te openbaren, moet goed worden uitgelegd wat de afweging hiervan is”.

Toch noemen respondenten ook een voorwaarde waaraan de meer open communicatie moet voldoen, en waarmee de media op dit moment wellicht te weinig rekening houden, in de continue strijd die zij lijken te voeren om zoveel mogelijk openbaar te maken. Zo spreekt de respondent van het ERC: “Als je alleen maar informatie geeft over risico’s maar niet aangeeft welk handelingsperspectief mensen hebben, dan voelen mensen zich daar ongemakkelijk bij”. Dit komt ook in de gesprekken met de Veiligheidsregio en Actorion naar voren. Wat vooral blijkt is dat mensen met meer informatie zich meestal veiliger voelen. Een citaat van de respondent van Actorion was dan ook: “Het idee dat je jezelf kan redden heeft een grote invloed op de risicobeleving”. Dit zou betekenen dat het op zich niet altijd slecht is als de media zoveel mogelijk openbaar willen maken, maar dat er wel goed rekening moet worden gehouden met de handelingsperspectieven die zij de burgers meegeven. Anders zou de informatie wellicht verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden, en tot meer angst kunnen leiden. En dit zou het ‘algemeen belang’ niet ten goede komen.

8.5.5. Koudwatervrees

Het feit dat de media vaak hun best doen informatie toegankelijk te maken, heeft ook voor een groot deel te maken met het koudwatervrees van politici/ambtenaren. Zo is te zien dat veel politici/ambtenaren bang zijn voor de gevolgen van het vrijgeven van informatie. Deze angst bestaat al jaren, maar blijkt niet altijd gegrond. Een voorbeeld dat dit mooi illustreert is de risicocommunicatie in het Europoortgebied. Zo werden er in 1998 bij 1,2 miljoen huishoudens in het Europoortgebied brochures uitgedeeld die de burgers informeerden over de risico’s van de aanwezigheid van 45 bedrijven in het Europoortgebied. De folder besprak de ontploffingsrisico’s, de uitstoot van gevaarlijke stoffen en andere kansen op ongelukken. “Dat wordt paniek!”, voorspelden de bestuurders van het havengebied. Bedrijven stelden alvast hulplijnen in en zetten mensen stand-by om telefoontjes van verontruste burgers aan te nemen. Maar uiteindelijk belde er helemaal niemand! Zodra de burgers wisten wat te verwachten, waren ze gerustgesteld⁹⁷.

Ondanks het feit dat bovenstaand voorbeeld mooi illustreert dat informatie niet altijd voor meer paniek zorgt, blijft het natuurlijk altijd een lastige zaak. Je wilt immers als gemeente geen paniek zaaien, maar het is wel je plicht burgers te informeren. Vanuit dat oogpunt lijkt het dan toch ook verstandig goed na te denken over hoe je deze informatie zou kunnen communiceren, en welke handvatten je de burger

meegeeft. Op die manier zou volgens Burger@Overheid de risicocommunicatie kunnen zorgen voor meer vertrouwen, betere betrokkenheid van de burger en meer toezicht.

8.5.6. Invloed maatschappelijke ontwikkelingen

Toen in de gesprekken de maatschappelijke ontwikkelingen ter sprake kwamen, bleek dat veel respondenten deze ontwikkelingen zagen doorwerken in de risicocommunicatie. Zo begon Burger@Overheid over het feit dat je als overheid tegenwoordig slim moet communiceren. De overheid moet volgens dit platform diverse middelen inschakelen om de verschillende doelgroepen optimaal te bereiken. Ook het ERC gaf aan de maatschappelijke ontwikkelingen terug te zien in de risicocommunicatie. Vooral op het gebied van informatie zou er volgens de respondent veel veranderd zijn. Zo zou het tegenwoordig, vanwege grote hoeveelheden informatie, nog moeilijker zijn te onderscheiden wat belangrijk is. Verder is het volgens deze respondent ook zo dat burgers door de informatiesamenleving zelf meer op zoek gaan naar informatie. Hierover werd het volgende gezegd: “Een aantal burgers verdiepen zich in de risico’s en zijn serieuze gesprekspartners bij de gemeente, soms weten ze zelfs meer dan de ambtenaar van de gemeente. Burgers komen hierdoor meer beslagen ten ijs”.

In de gesprekken blijkt ook dat de verdraagzaamheid bij burgers veranderd zou zijn. De respondent van Actorion zegt hier het volgende over: “Mensen accepteren minder van de overheid, maar ook van elkaar. Veel mensen zouden optimale bescherming willen, maar dit is simpelweg niet haalbaar. Ook economisch gezien zou de prijs hiervoor te hoog zijn. Je kan immers wel alle gevaarlijke fabrieken aan de andere kant van de wereld bouwen, maar hierdoor lopen we ook werkgelegenheid mis en zou de kostprijs te duur worden, en dat willen we ook niet. Wat dat betreft is er duidelijk sprake van een spanningsveld: wat is die veiligheid ons waard?”.

Naast de respondent van Actorion spreekt ook de respondent van de Veiligheidsregio Utrecht hierover. Een citaat van deze gesprekspersoon: “Door zaken als individualisering van de samenleving, het mondiger worden van burgers, is te zien dat burgers niets meer aannemen. Je verkoopt niet meer: ‘Je moet allemaal binnen blijven’. Tegenwoordig krijg je dan als reactie: ‘Dat bepaal ik zelf wel!’. Maar als het misgaat, dan houden ze ons er wel verantwoordelijk voor. Eigenlijk heel kinderachtig”.

8.6. De strijd om meer openheid gaat door

Al met al kunnen we, wat de huidige situatie betreft, stellen dat er een hoop tegenstrijdigheden in het discours van openheid spelen. Moet informatie nu juist wel of niet worden vrijgegeven? Op welke

manier zou dat dan moeten? Of is het toch beter voor het ‘algemeen belang’ deze informatie geheim te houden?

Wat in ieder geval te zien is, is dat door de veranderingen in de maatschappij zowel burgers, ambtenaren en de media een andere houding ten opzichte van de overheid/minister hebben aangenomen. De media en de burgers zitten er tegenwoordig bovenop om er zeker van te zijn dat de overheid zijn wettelijke plichten nakomt. Wat dit betreft lijkt er, voor de overheid, niets anders op te zitten dan meer met de burgers te communiceren over omgevingsrisico’s.

Ondanks dat je ziet dat dit ook bij de overheid de huidige trend is, zijn er nog steeds zaken die deze openheid in de weg staan. Zo hebben veel ambtenaren last van koudwatervrees als het om risicocommunicatie gaat. Ook wat betreft de risicokaart zouden we kunnen stellen dat er sprake is van minder openheid. Toch hebben de voorstanders van deze ‘geslotenheid’, ten behoeve van ‘het algemeen belang’, het hier niet echt gewonnen van de voorstanders van ‘meer openheid’. Dit omdat de burgers zich alsnog kunnen beroepen op het WOB en zich, als het gaat om een streven naar openheid en transparantie van de overheid, niet gemakkelijk gewonnen geven. Ook zijn er binnen de overheid geluiden te horen, waaruit blijkt dat niet iedereen van plan is het verzoek van minister Remkes op te volgen. Dit zou in het verleden waarschijnlijk ondenkbaar zijn geweest, maar in de huidige maatschappij, waarbij iedereen een stuk mondiger is, lijkt dit een weerspiegeling van de algemene ontwikkelingen in de samenleving.

Ten slotte viel het tijdens de gesprekken met mensen uit het veld op, dat er wat betreft de regie en samenwerking nog het een en ander zou kunnen verbeteren. Zo blijkt dat de nieuw in het leven geroepen instanties (als het ERC en de Veiligheidsregio’s), die met de juiste intenties opgericht zijn, in de praktijk tegen obstakels aan te lopen. Vooral het feit dat zij niets aan gemeenten en provincies kunnen opleggen leidt ertoe dat de er een grote diversiteit, wat betreft voortgang en slagvaardigheid, op het gebied van risicocommunicatie is. Deze verschillen hebben als gevolg dat de overheid niet één gezicht naar de buitenwereld heeft. Dit is volgens veel respondenten spijtig, omdat juist dit eenduidige beeld van groot belang is bij zowel de risicocommunicatie als de risicoperceptie.

9. Conclusie

De afgelopen decennia is een ontwikkeling te zien, waarbij de overheid steeds meer openheid is gaan bieden wanneer het gaat over omgevingsrisico's. Dit is een ontwikkeling die parallel loopt aan de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, waarin te zien is dat burgers niet langer buitengesloten wilden blijven. Ze willen meedenken, meedoen en vooral mee beslissen, zodat ze zelf invloed hebben en houden op hun eigen leven.

Dit is een trend waar de overheidscommunicatie door de jaren heen voorzichtig op inspeelt. Zo lijkt de overheid zich sinds de Tweede Wereldoorlog er meer van bewust te zijn, dat er ook met de burger gecommuniceerd dient te worden. Hiervoor besluit men persvoorlichting en later publieksvoorlichting in het leven te roepen. In de jaren '60 ontstaat er vanuit de maatschappij een steeds grotere vraag naar openheid, tussen burgers onderling, maar ook in de communicatie tussen overheid en burger. Als gevolg hiervan wordt de commissie Biesheuvel opgericht, welke de huidige overheidscommunicatie kritisch ging bekijken. Deze commissie kwam tot de conclusie dat de geheimhouding van de overheid minder moest worden. Zo veranderde zij de regel: 'alles is geheim, behalve wat door het bestuur openbaar wordt gemaakt' in 'alles is openbaar, behalve wat strikt geheim moet blijven'.

Dit voorstel zorgde, in de jaren die volgden, voor de nodige ophef en monde uit in de discussie over de 'right to know' versus 'the need to know'. Hierbij stond de vraag centraal: of het publiek een moreel recht had op alle informatie omtrent risico's of dat dit beter enkel voor de experts bestemd kon blijven. Deze experts zouden namelijk veel beter kunnen bepalen wat de burger zou moeten weten. Uiteindelijk is, mede door de inwerkingtreding van de Wet Openbaarheid van Bestuur(1980) en de Wet Rampen en Zware Ongevallen(1985), de 'right to know' meer de algemene norm geworden⁹⁸.

Naast de invoering van deze WOB en de Wet Rampen en Zware Ongevallen, ontstond er destijds ook de participerende voorlichting. Hiermee zou er, naast de bestaande pers- en publieksvoorlichting, ook voor burgers ruimte komen actief mee te denken en te beslissen tijdens het besluitvormingsproces. Hoewel in theorie het hiermee lijkt alsof de burger ook echt daadwerkelijk invloed op beleid had, blijkt dit in de praktijk toch vaak tegen te vallen. Dit omdat de overheid veelal de inzet van de discussie en inspraak bepaalde en hierbij de uitkomst al vast had staan. Wat deze participerende voorlichting betreft, zou je dus kunnen veronderstellen dat dit stuk openheid voor een deel schijn is.

Tegenwoordig is de strijd om meer openheid nog steeds gaande. Dit uit zich vooral in burgers die zelf actief informatie over risico's opvragen en hiermee de dialoog met ambtenaren aangaan. Ook de

media laten steeds vaker van zich horen. Zij lijken het idee te hebben gekregen dat het hun taak is voor de rechten van de burger op te komen. Steeds vaker doen zij dan ook een beroep op de WOB, en hopen hiermee nieuwe informatie over omgevingsrisico's in te winnen. Het lijkt wellicht een goede kwestie, de media als waakhond voor de rechten van de mens, maar er moet niet worden vergeten dat er hierbij een belangrijke afweging moet worden gemaakt. Want gaat het recht van de media om alles te weten en te openbaren niet juist ten koste van het 'algemeen belang'?

Want wanneer deze (geheime) rapporten, die vaak intern voor de overheid bestemd zijn, via de WOB toch bij journalisten terechtkomen en gepubliceerd worden, bestaat er kans op grote onrust in de samenleving. De media plaatsen deze informatie immers bewust en onbewust in een bepaald frame, waardoor de kans groot is dat de burger het ook op deze manier zal interpreteren. De overheid heeft in dat geval geen invloed op het gekozen frame en kan ook niet zorgen voor handelingsperspectieven en uitleg bij de informatie, iets wat volgens velen van groot belang is wanneer het gaat over de risicoperceptie en risicocommunicatie. Om deze redenen lijkt het dan ook voor de overheid voordeliger om als eerste over omgevingsrisico's te communiceren. Hiermee komt de overheid niet alleen haar wettelijke plicht na, maar kan zij bij de informatie ook de nodige handelingsperspectieven presenteren, om hiermee de kans op onrust te verkleinen.

Een ander voordeel van grotere openheid is dat de burger niet langer in de mythe leeft dat de overheid alles onder controle heeft. Uit literatuur en gesprekken is namelijk gebleken, dat de overheid te lang gedaan zou hebben alsof zij alles onder controle had. Dit in combinatie met het feit dat men tegenwoordig optimale veiligheid eist, maar niets van de eigen vrijheid hiervoor wil afstaan, zorgt voor een vertekend beeld bij de burger. Optimale veiligheid, zonder risico's is helaas een ideaal dat nooit bereikt zal worden. Risico's zijn, zoals Beck ook al in zijn betoog beschreef, van alle tijden. Wanneer je denkt dat er oude zijn verdwenen, komen er door nieuwe uitdagingen en realiseringen er weer nieuwe bij. Dit maakt het beeld van een overheid die alles onder controle heeft tot een mythe. Het zorgt voor een onrealistisch verlangen en beeld van veiligheid, en een dalende risicoacceptatie.

Wat bovenstaande zaken betreft lijkt het dan ook vaak beter als overheid voor meer openheid over omgevingsrisico's te zorgen. Dan weten burgers waar ze aan toe zijn, is aan de wettelijke plicht voldaan, kunnen de media het niet in een 'verkeerd' frame zonder handelingsperspectieven aanbieden, en weten mensen ook dat het een mythe is te denken dat de overheid alles onder controle heeft. Toch zijn er nog steeds zaken die er (soms terecht) voor zorgen dat deze openheid niet plaatsvindt. Dit heeft voor een deel met koudwatervrees te maken, maar ook met de complexiteit van risico's an sich.

Koudwatervrees is hierbij soms terecht, aangezien er wel kans is op maatschappelijke onrust, naar aanleiding van het naar buiten brengen van de informatie over de omgevingsrisico's. Toch blijkt dat deze angst goed overwonnen kan worden, mits er helder wordt gecommuniceerd en handelingsperspectieven worden aangereikt. Burgers schijnen dan het idee te hebben ook iets met de angst te kunnen doen, en zullen zich er hierdoor niet in verliezen, maar juist het idee hebben meer grip op hun eigen leven te hebben.

Een andere reden voor het niet naar buiten brengen van informatie over omgevingsrisico's heeft te maken met het feit dat risico's complex zijn. Risico's zijn soms zo complex (geworden) dat zelf deskundigen het er niet over eens zijn. Dit maakt het dan ook moeilijk om hierover met een leek te communiceren. Want wat vertel je de burger dan? Er zal dankzij de complexe kwestie, waarbij burgers worden meegenomen in het wetenschappelijke debat, niet altijd meer helderheid ontstaan. Burgers zullen de informatie, in hun hoofd doormiddel van heuristische, omzetten in informatie om te onthouden en de complexiteit van de situatie toch niet kunnen bevatten. Eenduidig over deze risico's communiceren, is dan ook lastiger dan het lijkt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ook hier weer de 'need to know' versus 'right to know' discussie zijn intrede doet.

Voor de toekomst ziet het er naar uit, dat men nog meer openheid van zaken, als het gaat om omgevingsrisico's, van de overheid zal verlangen (deze ontwikkeling lijkt onomkeerbaar). Het vrijgeven van deze informatie zal ook in de toekomst lastig blijven, aangezien de tegenstrijdigheden tussen de discoursen zullen blijven bestaan. De metafoer van Hans Boutellier, over de overheid die in een spagaat zit, illustreert deze problematiek mijn inziens goed. Want moet de overheid optreden, of juist terugtreden? Men wil optimale vrijheid, maar eist tegelijkertijd ook maximale veiligheid. Andere zaken die ook in de toekomst mee zullen spelen, zijn natuurlijk de strijd tussen 'right to know' versus 'the need to know' en of burgers zich inderdaad veiliger voelen met de informatie, of dat er juist onrust door ontstaat.

Al met al een lastige kwestie, waar geen eenduidig antwoord op te vinden is. Een ding is wel zeker, minder mondig zullen burgers niet worden, dus buitensluiten of struisvogelpolitiek spelen is niet langer een optie. Het lijkt dan ook verstandig als overheid hierop te anticiperen, en op voorhand met uitgebalanceerde informatie te komen. Anders ben je te laat, wordt de mythe in stand gehouden dat alles onder controle is, kunnen media je voor zijn (waardoor de onrust nog groter kan worden), en zijn bij een uiteindelijke ramp de verwijten richting de overheid groter.

Wanneer ik de onderzoeksvraag, die ik bij in het begin van dit onderzoek opgesteld heb, erbij pak: “*Welke discourses zijn in het spel bij het bepalen van openheid van de overheidscommunicatie over omgevingsrisico’s?*”, kan ik dus concluderen dat het een lastige kwestie is om over de openheid van de overheidscommunicatie over omgevingsrisico’s te oordelen.

In voorgaande tekst heb ik de problematiek, en de verschillende discourses die hierin een rol spelen, kort besproken. Voor de volledigheid zal ik de belangrijkste discourses hieronder nogmaals beknopt weergeven:

- Je wilt als overheid geen onrust veroorzaken (koudwatervrees), maar ook niet mensen het idee geven dat alles onder controle is. Risico’s zijn immers van alle tijden en volledige veiligheid is daardoor een gevaarlijke utopie.
- Zelfs experts voeren een debat over de risico’s en kunnen het niet met elkaar eens worden. Doe je er dan wel verstandig aan om hier met een leek over te communiceren? Deze kan de informatie minder goed plaatsen (ophangen aan heuristieken), en zal waarschijnlijk eindigen met een vertekend beeld van de realiteit.
- Als je als overheid de risico-informatie voor je houdt, bestaat de kans dat de burgers of de media zich gaan beroepen op de wettelijke plicht van de overheid op openbaarmaking. Wanneer het de media lukt deze informatie te verkrijgen, zal deze waarschijnlijk (door het gekozen frame) minder evenwichtig naar buiten worden gebracht, waardoor de onrust alleen maar zal toenemen.
- De optimale veiligheid waar burgers naar streven, blijkt in de realiteit vaak te botsen met de privacy die zij ook zo optimaal mogelijk willen hebben. De burgers zien de overheid, wat betreft privacy, zich het liefst terugtrekken, maar willen tegelijkertijd ook dat de overheid zich nog meer gaat inzetten voor optimale veiligheid, waarvoor de burger een stuk privacy zal moeten afstaan. Deze tweestrijd zorgt ervoor dat de overheid continu moet zoeken naar een juiste balans.

Kortom; het bepalen van openheid bij de overheidscommunicatie over omgevingsrisico’s blijft een lastige kwestie. Het blijft een terrein vol tegenstrijdige discourses en paradoxen, waarin de overheid keer op keer een goede balans probeert te vinden. Eén zaak is in ieder geval zeker: er is, onder andere vanwege de toegenomen maatschappelijke druk, een tendens naar meer openheid voor de toekomst onderscheiden. Het lijkt dan ook geen slechte zaak hier als overheid op te anticiperen, meer preventief te communiceren en daarbij vooral de risicoperceptie van burgers in acht te nemen.

10. Aanbevelingen

Zoals ook al uit hetgeen voorafgegaan blijkt, is er een tendens voor de toekomst te onderscheiden. Deze trend neigt naar nog meer openheid als het gaat om overheidscommunicatie over omgevingsrisico's. Deze ontwikkeling is onomkeerbaar, waardoor struisvogelpolitiek niet langer een oplossing lijkt te bieden. Men kan niet langer om de burger en de media heen, en zal dan ook waar mogelijk, preventief aan rampen, met de burger moeten communiceren over omgevingsrisico's. Dat dit een lastige kwestie is, zal intussen duidelijk zijn. Om er desondanks toch het beste van te maken, wil ik dit onderzoek graag sluiten met het doen van enkele aanbevelingen voor goede risicocommunicatie. Deze noem ik enkel als herinnering, aangezien deze niet in staat zijn de problematiek van de huidige situatie te doen vervagen, maar zijn mijn inziens wel nuttig zijn om mee te nemen wanneer er risicocommunicatie plaatsvindt.

De eerste aanbeveling die ik zou willen doen, is om niet te lang te wachten met het communiceren over risico's. Vanwege het koudwatervrees lijkt dit soms prettig, maar als de media eerder naar buiten treden met de omgevingsrisico's, heb je als overheid geen grip op de manier waarop dat gebeurt. Zorg er daarom als overheid voor dat je zelf de eerste bent, en dat je communiceert met duidelijke handelingsperspectieven. Deze blijken immers het tegengif om onrust te voorkomen.

Verder is het van belangrijk goed naar de burger te luisteren. Er zijn immers burgers die goed op de hoogte van de omgevingsrisico's zijn, die opmerkingen geven die wellicht van pas kunnen komen. Ook zorgt de open dialoog met burger ervoor dat extreme versterking en verzwakking van een onjuist beeld over risico's kan worden tegengegaan. Zo kan je ook het irrationele beeld van de overheid, een overheid die alles onder controle heeft, of een maatschappij zonder risico's, uit de wereld helpen.

Wanneer je dan besluit te gaan communiceren, denk dan ook goed na over de manier waarop. In het verleden is vaak top-down gecommuniceerd, voornamelijk gebaseerd op 'kans maal effect' berekeningen. Deze sloegen bij de burger niet aan zoals gewenst. Het lijkt dan ook beter te communiceren in microperspectief, waarbij de eigen lokale zaken, op de korte termijn aan de orde komen. Denk hierbij ook goed aan het frame waarin je deze boodschap naar de burger wilt communiceren, dan is de kans groot dat de burger zich in ieder geval persoonlijk betrokken voelt. Naast deze persoonlijke betrokkenheid moet je er als overheid ook zorgen één beeld uit te dragen. Dit zal namelijk het vertrouwen kunnen vergroten, wat een positief effect zal hebben op de risicoperceptie.

De laatste aanbeveling die ik zou willen doen, betreft een aanbeveling met betrekking tot risicocommunicatie, maar ook een laatste opmerking tot de lezer van deze scriptie. Want hoeveel openheid de overheid ook ooit zal geven, het zal helaas nooit het risico compleet kunnen wegnemen. Het lijkt mij dan ook van groot belang ook dit naar de burger te communiceren. Hierbij rest mij nog de lezer van dit onderzoek het volgende mee te geven: ‘Niet alles is te managen, enige relativering over de maakbaarheid en het beheersen van publiek vertrouwen is op zijn plaats’.

11. Bibliografie

- Beck, U. (1999). Introduction: The Cosmopolitan Manifesto. In: Beck, U., *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Bekkers, V.J.J.M. (2002). In: Bekkers, V.J.J.M. et al., *De keerzijde van verbonden netwerken, de relatie overheid-burger in de risicosamenleving*. Delft: Eburon.
- Boutellier, H. (2005). Een vloeibare samenleving. In: Boutellier, H., *Meer dan veiligheid: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, S. e.a. (1998). Van persbericht tot politiek schandaal, *Beleid en Maatschappij*, 5.
- Burg, van der P. en Brâchel, J. (2004). De crisis gecommuniceerd. *Comma*, 4.
- Burger@Overheid. (2006) Overheid moet risicokaarten verbeteren (verkregen via: http://www.burger.overheid.nl/wat_doen_we_nu_nieuws?itemID=47) 10-04-2007
- Burger@Overheid (2006) IPO geeft Burger@Overheid.nl deels gelijk over Risicokaart (verkregen via website: <http://www.burger.overheid.nl>) 21-04-2007
- Communicatieplein. (2007) Oprichting ERC. (verkregen via de website: http://www.communicatieplein.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=55) 23-08-2007
- Cachet, L. (2006). Veiligheid als bestuurlijke opgave. *Openbaar bestuur*, December.
- Cox, O. (2006). (Hoe) vertel ik het de burger? *Klink*, Oktober.
- Cox, O. (2006). Openheid in communicatie onder druk vanwege veiligheid? *Klink*, Februari.
- Dewez, B.M.L.(2001). *Overheidscommunicatie: de nieuwe wereld achter Postbus 51*, Amsterdam: Boom.
- Earle, T.C., Cvetkovitch, G.(1997). Culture, cosmopolitanism, and risk management. *Risk Analysis*, 17(1), 55-65.
- Geujen, G. e.a. (2006) In: Geujen, G. (red), *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik. Deel I*. Den Haag: PlantijnCasparie.
- Govaerts, C. (2006). Entertainment-Education: amusement met een boodschap. *Klink*. 3.
- Gutteling, J. (2001). De controversiële boodschap. *Van Marum Lezingenreeks*, 4.
- Gutteling, J. e.a. (2006). In: Gutteling, J. (red), *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik. Deel II*. Den Haag: PlantijnCasparie.
- Havenaar, J. (2002) De ramp en dan? *Van Marum Lezingenreeks*, 1.
- Herremans, R. (2003). Impliciete boodschap komt altijd aan. *Comma*, 7.

- Hilhorst, M, en Vos, M. (2006). Analyse media-aandacht tijdens rampen. *Klink*, Maart.
- Kasperson, R.E., Kasperson, J.X. (1996). The social amplification of risk. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 545, 95-105.
- Leenaers, H. (2007). Koppen tellen. *Binnenlands bestuur*, Maart.
- NOS journaal. (2007) Nederland niet rampenproof (verkregen via website: http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2007/8/20/200807_overstromingen.html) 21-08-07
- NOS journaal. (2007) Reactie Balkenende Nederland niet rampenproof. (verkregen via de website: http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2007/8/24/240807_rampen_reactie_balkenende.html) 23-08-2007
- Postbus 51 (2007), Informatie over de organisatie (verkregen via de website www.postbus51.nl) 11-07-2007
- Pleysier, S. e.a. (2004). De cultuur van veiligheid. *Openbaar Bestuur*, Augustus.
- Regering.NL. (2007) Rampenproof, (verkregen via de website: http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2007/08August/20/0-42-1_42-105800.jsp) 23-08-07
- Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, (2000), *De overheidscommunicatie in vogelvlucht*, verkregen via de website www.minaz.nl). 11-07-07
- Rijnja G. en Schouw J.W. (2005). Dag preek, dag afzender, dag boodschap. *Comma*, 10.
- RVD-communicatiereeks. (2005). Vijf jaar campagne effectonderzoek. *RVD Communicatiereeks: Feiten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid*. 3.
- Schnabel, P. (2000). Toekomstbepalende processen en ontwikkelingen. In: Schnabel, P., *Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Scholten, O. (2004). De veiligheidsutopie. *Comma*. 3.
- Scholten, O. (2005). Postbus 51-campagnes geëvalueerd. *Comma*, 7.
- Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten
- Siepel, J.H. e.a. (2003). Mediatisering en transnationalisering. In: Siepel J.H. (red), *Risico en crisis gecommuniceerd, naar een verbeterde risico- en crisiscommunicatietie*. Rijswijk: Quantas.
- Slovic, P.(1987). Perception of Risk. *Science*. 4799, 283
- Smits, J. (2001).. In: Smits, J., *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen', over rolopvattingen van overheidsvoorlichters*. Utrecht: Lemma.
- Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk. *Science*, 165, 1232-1238

Toxopeus, R. (2004) Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. *Openbaar bestuur*. Maart.

Vlek, C., Keren, G. (1992). Behavioral Decision Theory and Environmental Risk Management: Assessment and Resolution of Four 'Survival Dilemmas'. *Acta psychologica*, 80 (1-3), 249-278.

Wiel, van der H. (1997). Leven in de risicomaatschappij, *Publicaties milieudefensie magazine*, maart, (verkregen via het archief van de website www.milieudedefensie.nl) 10-07-2007

Wikipedia (2007) Informatie over de BOB-campagne (Verkregen via de website: http://nl.wikipedia.org/wiki/Bob_jij_of_Bob_ik%3F) 11-07-2007

12. Samenvatting

Deze scriptie gaat over risicocommunicatie vanuit de overheid. Wanneer we het hebben over risicocommunicatie gaat het om de veiligheid van burgers en over wat de overheid preventief naar de burgers toe communiceert om deze veiligheid zo optimaal mogelijk te houden. Dankzij rampen uit het verleden (zoals in de Bijlmer, Volendam en Enschede), dreigende rampen van de toekomst (als terrorisme e.a.) en de daarmee samenhangende publieke discussie, is de overheid zich de afgelopen jaren gaan realiseren dat zij zich meer moet inzetten bij de ontwikkeling van pro-actief beleid bij rampen.

Deze proactieve houding brengt echter ook vele obstakels en tegenstrijdige belangen met zich mee. Zo eisen burgers tegenwoordig maximale vrijheid, maar ook optimale bescherming van de overheid. Dit zorgt ervoor dat er een continue afweging moet worden gemaakt tussen de veiligheid en privacy van burgers. Hieruit blijkt dat in de praktijk risicocommunicatie een complex karakter heeft en dat de maatschappelijke context, waarin zich de discussie over risico's afspeelt, verweven is met vraagstukken van communicatieve aard en met afwegingen van politieke en normatieve aard.

Vanwege dit complexe karakter, is de centrale vraag van deze scriptie: Welke discoursen zijn er in het spel zijn bij het bepalen van openheid van de overheidscommunicatie over omgevingsrisico's? Vragen die aan de orde komen zijn: Moet informatie over risico's nu juist wel of niet worden vrijgegeven? Op welke manier zou dat dan moeten? Of is het beter voor het 'algemeen belang' deze informatie geheim te houden?

Voor beantwoording van deze vragen zal er een terugblik naar het verleden van overheidscommunicatie over risico's plaatsvinden, zal de huidige situatie (onder andere door gesprekken met personen uit het veld) besproken worden, en zal er worden gekeken of er een tendens naar de toekomst te onderscheiden is. Daarbij zal literatuur over risico's en risicoperceptie worden behandeld, zodat de lezer een zo volledig mogelijk beeld van de kwestie krijgt.

Het onderzoek is interessant voor iedereen die (beroepsmatig) met risicocommunicatie te maken heeft of geïnteresseerd is in de politiek- bestuurlijke verhoudingen op het gebied van risicocommunicatie. Risico's en veiligheid zijn immers terreinen vol valkuilen en paradoxen, waardoor dit onderzoek een helder beeld in het complexe karakter van risicocommunicatie kan verschaffen.

13. Notenapparaat

- ¹ Gutteling, J. e.a. (2006). Voorwoord. In: Gutteling, J. (red), *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik. Deel II*. Den Haag: PlantijnCasparie, 3.
- ² Gutteling, J. e.a. (2006). Uitgangspunten voor risicocommunicatie. In: Gutteling, J. (red), *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik. Deel II*. Den Haag: PlantijnCasparie, 14.
- ³ Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, (2000), *De overheidscommunicatie in vogelvlucht*, (verkregen via de website www.minaz.nl), 3.
- ⁴ Idem.
- ⁵ Siepel, J.H. e.a. (2003). Mediatisering en transnationalisering. In: Siepel J.H. (red), *Risico en crisis gecommuniceerd, naar een verbeterde risico- en crisiscommunicatietie*. Rijswijk: Quantas, 13.
- ⁶ Smits, J. (2001). De jaren zestig: mee openheid. In: Smits, J., *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen', over rolopvattingen van overheidsvoorlichters*. Utrecht: Lemma, 19.
- ⁷ Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, (2000), *De overheidscommunicatie in vogelvlucht*, (verkregen via de website www.minaz.nl) 3.
- ⁸ Smits, J. (2001). Publieksvoorlichting. In: Smits, J., *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen', over rolopvattingen van overheidsvoorlichters*. Utrecht: Lemma, 23.
- ⁹ Idem.
- ¹⁰ Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, (2000), *De overheidscommunicatie in vogelvlucht*, (verkregen via de website www.minaz.nl) 4.
- ¹¹ Idem.
- ¹² Idem.
- ¹³ Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, (2000), *De overheidscommunicatie in vogelvlucht*, (verkregen via de website www.minaz.nl) 5.
- ¹⁴ Smits, J. (2001). Publieksvoorlichting. In: Smits, J., *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen', over rolopvattingen van overheidsvoorlichters*. Utrecht: Lemma, 22.
- ¹⁵ Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, (2000), *De overheidscommunicatie in vogelvlucht*, (verkregen via de website www.minaz.nl) 5.
- ¹⁶ Smits, J. (2001). Publieksvoorlichting. In: Smits, J., *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen', over rolopvattingen van overheidsvoorlichters*. Utrecht: Lemma, 60.
- ¹⁷ Rijksvoorlichtingsdienst/DTC, (2000), *De overheidscommunicatie in vogelvlucht*, (verkregen via de website www.minaz.nl) 5.
- ¹⁸ Postbus 51 (2007), Informatie over de organisatie (verkregen via de website www.postbus51.nl) 11-07-2007
- ¹⁹ Rijnja G. en Schouw J.W. (2005). Dag preek, dag afzender, dag boodschap. *Comma*, 10, 6.
- ²⁰ Rijnja G. en Schouw J.W. (2005). Dag preek, dag afzender, dag boodschap. *Comma*, 10, 3.
- ²¹ Herremans, R. (2003). Impliciete boodschap komt altijd aan. *Comma*, 7, 6.
- ²² RVD-communicatiereeks. (2005). Vijf jaar campagne effectonderzoek. *RVD Communicatiereeks: Feiten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid*. 3, 9.
- ²³ RVD-communicatiereeks. (2005). Vijf jaar campagne effectonderzoek. *RVD Communicatiereeks: Feiten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid*. 3, 15.
- ²⁴ Schnabel, P. (2000). Toekomstbepalende processen en ontwikkelingen. In: Schnabel, P., *Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau, 22-25.
- ²⁵ Scholten, O. (2005). Postbus 51-campagnes geëvalueerd. *Comma*, 7, 10.
- ²⁶ Siepel, J.H. e.a. (2003). Mediatisering en transnationalisering. In: Siepel J.H. (red), *Risico en crisis gecommuniceerd, naar een verbeterde risico- en crisiscommunicatietie*. Rijswijk: Quantas, 13.
- ²⁷ Wikipedia (2007) Informatie over de BOB-campagne (Verkregen via de website: http://nl.wikipedia.org/wiki/Bob_jij_of_Bob_ik%3F) 11-07-2007
- ²⁸ Boutellier, H. (2005). Een vloeibare samenleving. In: Boutellier, H., *Meer dan veiligheid: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 13.
- ²⁹ Govaerts, C. (2006). Entertainment-Education: amusement met een boodschap. *Klink*. 3, 16.
- ³⁰ RVD-communicatiereeks. (2005). Vijf jaar campagne effectonderzoek. *RVD Communicatiereeks: Feiten uit onderzoek op het gebied van communicatie door de overheid*. 3, 15.
- ³¹ Bekkers, V.J.J.M. (2002). In: Bekkers, V.J.J.M. et al., *De keerzijde van verbonden netwerken, de relatie overheid-burger in de risicosamenleving*. Delft: Eburon, 47.

- ³² Bekkers, V.J.J.M. (2002). In: Bekkers, V.J.J.M. et al., *De keerzijde van verbonden netwerken, de relatie overheid-burger in de risicosamenleving*. Delft: Eburon, 48.
- ³³ Boutellier, H. (2005). Een vloeibare samenleving. In: Boutellier, H., *Meer dan veiligheid: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 15.
- ³⁴ Geujen, G. e.a. (2006) Wat is risicocommunicatie? In: Geujen, G. (red), *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik. Deel I*. Den Haag: PlantijnCasparie, 11.
- ³⁵ Toxopeus, R. (2004) Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. *Openbaar bestuur*. Maart, 18.
- ³⁶ Geujen, G. e.a. (2006) Wat is risicocommunicatie? In: Geujen, G. (red), *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik. Deel I*. Den Haag: PlantijnCasparie, 11.
- ³⁷ Dewez, B.M.L.(2001).*Overheidscommunicatie: de nieuwe wereld achter Postbus 51*, Amsterdam: Boom, 171.
- ³⁸ Havenaar, J. (2002) De ramp en dan? *Van Marum Lezingenreeks*, 1, 4.
- ³⁹ Havenaar, J. (2002) De ramp en dan? *Van Marum Lezingenreeks*, 1, 6.
- ⁴⁰ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Selectie en relevantie van de risicoliteratuur. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 51.
- ⁴¹ Idem.
- ⁴² Gutteling, J. e.a. (2006). Een meer participatieve vorm van risicocommunicatie. In: Gutteling, J. (red), *Wegwijzer risicocommunicatie. Sleutelbos binnen handbereik. Deel II*. Den Haag: PlantijnCasparie, 15.
- ⁴³ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Selectie en relevantie van de risicoliteratuur. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 57.
- ⁴⁴ Scholten, O. (2004). De veiligheidsutopie. *Comma*. 3, 24.
- ⁴⁵ Gutteling, J. (2001). De controversiële boodschap. *Van Marum Lezingenreeks*, 4, 5.
- ⁴⁶ Gutteling, J. (2001). De controversiële boodschap. *Van Marum Lezingenreeks*, 4, 10.
- ⁴⁷ Gutteling, J. (2001). De controversiële boodschap. *Van Marum Lezingenreeks*, 4, 5.
- ⁴⁸ Slovic, P.(1987). Perception of Risk. *Science*. 4799, 283.
- ⁴⁹ Gutteling, J. (2001) De controversiële boodschap. *Van Marum Lezingenreeks*, 4, 9.
- ⁵⁰ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Risicocommunicatie over nieuwe technologie op het gebied van de levenswetenschappen. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 10.
- ⁵¹ Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk. *Science*, 165, 1232-1238.
- ⁵² Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Psychologisch onderzoek van risico en risicoperceptie. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 61.
- ⁵³ Idem.
- ⁵⁴ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Psychologisch onderzoek van risico en risicoperceptie. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 62.
- ⁵⁵ Vlek, C., Keren, G. (1992). Behavioral Decision Theory and Environmental Risk Management: Assessment and Resolution of Four 'Survival Dilemmas'. *Acta psychologica*, 80 (1-3), 249-278.
- ⁵⁶ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Sociologisch onderzoek van risico en risicoperceptie. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 71.
- ⁵⁷ Kasperson, R.E., Kasperson, J.X. (1996). The social amplification of risk. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 545, 95-105.
- ⁵⁸ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Sociologisch onderzoek van risico en risicoperceptie. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 76.
- ⁵⁹ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Sociologisch onderzoek van risico en risicoperceptie. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 81.
- ⁶⁰ Idem.
- ⁶¹ Hilhorst, M, en Vos, M. (2006). Analyse media-aandacht tijdens rampen. *Klink*, Maart, 4
- ⁶² Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Cultureel onderzoek van risico en risicoperceptie. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 88.
- ⁶³ Bekkers, V.J.J.M. (2002). In: Bekkers, V.J.J.M. et al., *De keerzijde van verbonden netwerken, de relatie overheid-burger in de risicosamenleving*. Delft: Eburon, 36.
- ⁶⁴ Earle, T.C., Cvetkovitch, G.(1997). Culture, cosmopolitanism, and risk management. *Risk Analysis*, 17(1), 55-65.
- ⁶⁵ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Normen, waarden, nieuwe risico's en de risicomaatschappij. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 99.

-
- ⁶⁶ Wiel, van der H. (1997). Leven in de risicomaatschappij, *Publicaties milieudefensie magazine*, maart, 1. (verkregen via het archief van de website www.milieudefensie.nl)
- ⁶⁷ Wiel, van der H. (1997). Leven in de risicomaatschappij, *Publicaties milieudefensie magazine*, maart, 2. (verkregen via het archief van de website www.milieudefensie.nl)
- ⁶⁸ Bekkers, V.J.J.M. (2002). In: Bekkers, V.J.J.M. et al., *De keerzijde van verbonden netwerken, de relatie overheid-burger in de risicosamenleving*. Delft: Eburon, 21.
- ⁶⁹ Wiel, van der H. (1997), Leven in de risicomaatschappij, *Publicaties milieudefensie magazine*, Maart. 1-2. (verkregen via het archief van de website www.milieudefensie.nl)
- ⁷⁰ Beck, U. (1999). Introduction: The Cosmopolitan Manifesto. In: Beck, U., *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press, 6.
- ⁷¹ Pleysier, S. e.a. (2004). De cultuur van veiligheid. *Openbaar Bestuur*, Augustus, 15.
- ⁷² NOS journaal. (2007) Nederland niet rampenproof (verkregen via website: http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2007/8/20/200807_overstromingen.html) 21-08-07
- ⁷³ Regering.NL. (2007) Rampenproof, (verkregen via de website: http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2007/08August/20/0-42-1_42-105800.jsp) 23-08-07
- ⁷⁴ NOS journaal. (2007) Nederland niet rampenproof (verkregen via website: http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2007/8/20/200807_overstromingen.html) 21-08-07
- ⁷⁵ NOS journaal. (2007) Reactie Balkenende Nederland niet rampenproof. (verkregen via de website: http://www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2007/8/24/240807_rampen_reactie_balkenende.html) 23-08-2007
- ⁷⁶ Idem.
- ⁷⁷ Burg, van der P. en Brâchel, J. (2004). De crisis gecommuniceerd. *Comma*, 4, 14.
- ⁷⁸ Communicatieplein. (2007) Oprichting ERC. (verkregen via de website: http://www.communicatieplein.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=55) 23-08-07
- ⁷⁹ Burg, van der P. en Brâchel, J. (2004). De crisis gecommuniceerd. *Comma*, 4, 14.
- ⁸⁰ Communicatieplein. (2007) Oprichting ERC. (verkregen via de website: http://www.communicatieplein.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=55) 23-08-07
- ⁸¹ Hilhorst, M, en Vos, M. (2006). Analyse media-aandacht tijdens rampen. *Klink*, Maart, 4.
- ⁸² Cachet, L. (2006). Veiligheid als bestuurlijke opgave. *Openbaar bestuur*, December, 12.
- ⁸³ Idem..
- ⁸⁴ Cox, O. (2006). (Hoe) vertel ik het de burger? *Klink*, Oktober, 4.
- ⁸⁵ Cox, O. (2006). Openheid in communicatie onder druk vanwege veiligheid? *Klink*, Februari, 4.
- ⁸⁶ Leenaers, H. (2007). Koppen tellen. *Binnenlands bestuur*, 29.
- ⁸⁷ Bovens, M.A.P., P. 't Hart, S. e.a. (1998). Van persbericht tot politiek schandaal, *Beleid en Maatschappij*, 5, 276-284.
- ⁸⁸ Siepel, J.H. e.a. (2003). Mediatisering en transnationalisering. In: Siepel J.H. (red), *Risico en crisis gecommuniceerd, naar een verbeterde risico- en crisiscommunicatie*. Rijswijk: Quantas, 13.
- ⁸⁹ Burg, van der P. en Brâchel, J. (2004). De crisis gecommuniceerd. *Comma*, 4, 15.
- ⁹⁰ Cachet, L. (2006). Veiligheid als bestuurlijke opgave. *Openbaar bestuur*, December, 14.
- ⁹¹ Cachet, L. (2006). Veiligheid als bestuurlijke opgave. *Openbaar bestuur*, December, 12.
- ⁹² Cachet, L. (2006). Veiligheid als bestuurlijke opgave. *Openbaar bestuur*, December, 15.
- ⁹³ Bekkers, V.J.J.M. (2002). In: Bekkers, V.J.J.M. et al., *De keerzijde van verbonden netwerken, de relatie overheid-burger in de risicosamenleving*. Delft: Eburon, 69.
- ⁹⁴ Cox, O. (2006). Openheid in communicatie onder druk vanwege veiligheid? *Klink*, Februari, 4.
- ⁹⁵ Burger@Overheid. (2006) Overheid moet risicokaarten verbeteren (verkregen via: http://www.burger.overheid.nl/wat_doen_we_nu/nieuws?itemID=47) 10-04-2007
- ⁹⁶ Burger@Overheid (2006) IPO geeft Burger@Overheid.nl deels gelijk over Risicokaart (verkregen via website: <http://www.burger.overheid.nl>) 21-04-2007
- ⁹⁷ Gutteling, J. (2001). De controversiële boodschap. *Van Marum Lezingenreeks*, 4, 6 en 7.
- ⁹⁸ Schutter, H.A.e.a. (samenstelling). (2004). Risicocommunicatie over nieuwe technologie op het gebied van de levenswetenschappen. In: Schutter, H.A. en Braam, R.R. (red), *Risicocommunicatie, praktijk & theorie*. Amsterdam: Stichting Weten, 10.