

L.J.M. Roestenberg

Het risico in communicatie

Een onderzoek naar de status van risicocommunicatie in de provincies Brabant en
Zeeland

Januari 2008

Het risico in communicatie

Een onderzoek naar de status van risicocommunicatie in de provincies Brabant en Zeeland.

L.J.M. Roestenberg
9904476

Toegepaste communicatiewetenschap
Universiteit Twente
Enschede, januari 2008

Eerste begeleider:
Dr. Z. Gurabardhi (Universiteit Twente)

Tweede begeleider:
Dr. P.A.M. Kommers (Universiteit Twente)

Summary

This research has been performed in the frame of the FRIS: Framework for Risk Information Sufficiency, and more specifically its subproject 'the development and social implementation of a risk communication policy for external safety issues'. FRIS is being carried out at the University of Twente by the Department of Psychology and Communication of Health and Risk. FRIS identifies external safety as one of the problems people may experience in their direct environment and focuses on the role of risk perception and risk communication related to external safety.

The goal of this research is to acquire a clear description of the status of risk communication in the case province Brabant en the case province Zeeland. The research is primarily aimed at the local level. That's why, besides a provincial-level analysis of risk communication, research has been focused at two municipalities in each province. To acquire a good analysis, the choice has been made to look, in each province, for a municipality that is experienced with risk communication and for a municipality that isn't much experienced with risk communication. By doing this the thesis tries to present a clear view of the strong and weak points concerning risk communication development and implementation at local level.

The municipalities that were analysed in Zeeland in this research were Borsele and Veere and the municipalities analysed in Noord-Brabant were Moerdijk and Veghel. At the provincial level interviews have been held with a communication advisor of the province who works on risk communication and with a member of the safety region ('Veiligheidsregio' an institution established to deal with safety issues at regional level) who also works on risk communication. At the local level interviews have been held with a communication advisor of the municipality, someone from the corporate life and a member of a city/village/neighbourhood counsel as well as a representative of the local media. Besides interviews, document analysis and observations were also used in this research

This research is based on the concepts 'control mutuality' and 'information sufficiency'. Control mutuality is in the theory explained as the agreement between two different parties about who has the right to influence the other, this concept can be seen as a process or an outcome. Information sufficiency is seen as the perceived gap between knowledge that is present and knowledge that is needed. The results of this research show that actors dealing with risk communication accept the principles relating from these concepts in a fairly good way. There is however a big difference between theory and practice.

The theoretical literature reviewed for this research suggests that interaction of the government and the corporate life with civilians is very important for the success of risk communication. However, the interviews with members of a city/village/neighbourhood counsel proved that this is hardly or not at all been done. The research also made clear that risk communication only recently is becoming a priority in the policy of many municipalities. This explains why a well developed risk communication policy at local level is lacking. There isn't a municipality with a risk communication policy.

Important for the development of risk communication is the support of the groups of people, in both provinces, that are working on risk communication in an enthusiastic way. This research proved that the development of risk communication depends a lot on the enthusiasm of the communication advisors.

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van het FRIS-project: Framework for Risk Information Sufficiency, en meer specifiek naar aanleiding van het subproject 'Development and social implementation of a risk communication policy for external safety issues'¹. Het FRIS-project wordt uitgevoerd door de Universiteit Twente afdeling Psychologie en Communicatie van Gezondheid en Risico. FRIS identificeert externe veiligheid als een van de problemen die mensen in hun directe omgeving ervaren en focust op de rol van risicoperceptie en risicocommunicatie gerelateerd aan externe veiligheid.

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van een heldere beschrijving van de status van risicocommunicatie in de case provincie Brabant en de case provincie Zeeland. Het onderzoek richt zich vooral op risicocommunicatie op een lokaal niveau. Naast onderzoek op provinciaal niveau is er daarom in beide provincies ook onderzoek gedaan bij twee gemeenten. Om een goede analyse te kunnen doen is er voor gekozen om in elke provincie een gemeente te zoeken die al verder gevorderd is op het gebied van risicocommunicatie en een gemeente die nog niet zo heel ver gevorderd is op het gebied van risicocommunicatie. Zo worden eventuele sterke en zwakke punten in de aanpak met betrekking tot risicocommunicatie duidelijk zichtbaar.

De gemeenten die onderzocht zijn in Zeeland zijn de gemeenten Borsele en Veere. De gemeenten die onderzocht zijn in Brabant zijn de gemeenten Moerdijk en Veghel. Op provinciaal niveau zijn in beide provincies onder andere interviews gehouden met een communicatieadviseur van de provincie die zich bezig houdt met risicocommunicatie en een lid van de veiligheidsregio dat zich ook bezig houdt met risicocommunicatie. Op gemeentelijk niveau zijn er in elke gemeente interviews gehouden met een communicatieadviseur van de gemeente, een persoon uit het bedrijfsleven, een lid van een stads/dorps/buurtraad en een vertegenwoordiger van de lokale media. Naast interviews is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van documentanalyses en observaties.

Binnen dit onderzoek spelen de concepten 'control mutuality' en 'information sufficiency' een grote rol. In de theorie wordt control mutuality uitgelegd als de overeenkomst tussen verschillende partijen over wie het recht heeft de ander te beïnvloeden, dit concept kan worden gezien als een uitkomst of als een proces. Information sufficiency wordt uitgelegd als het waargenomen gat tussen aanwezige kennis en benodigde kennis.

¹ Zie bijlage 1 voor een beschrijving van de opdracht

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten in hun risicocommunicatie-plannen redelijk goed rekening houden met deze twee concepten. Er is echter nog wel een groot verschil tussen theorie en praktijk.

Uit de theorie die onderzocht is voor dit onderzoek is gebleken dat interactie van de overheid en het bedrijfsleven met burgers erg belangrijk is voor het goed slagen van risicocommunicatie. Uit de interviews met leden van een stads/dorps/buurtraad is echter gebleken dat dit nog erg weinig of zelfs helemaal niet wordt gedaan. Ook is het duidelijk geworden dat een reden hiervoor kan zijn dat risicocommunicatie in alle gemeenten nog veel verder doorontwikkeld moet worden. Er is nog geen gemeente met een risicocommunicatiebeleid. Belangrijk voor deze doorontwikkeling is de ondersteuning van de groepen mensen die in beide provincies op een enthousiaste manier bezig zijn met risicocommunicatie. Op gemeentelijk niveau kwam in dit onderzoek ook naar voren dat de mate van ontwikkeling van risicocommunicatie sterk afhangt van het enthousiasme van de communicatieadviseurs.

Inhoudsopgave

1. THEORETISCH KADER	9
1.1 HET ONTSTAAN VAN RISICOCOMMUNICATIE	9
1.1.1 <i>Waarom risicocommunicatie?</i>	9
1.1.2 <i>Drie fases in risicocommunicatie</i>	10
1.1.3 <i>Nuttige public relations strategieën</i>	11
1.2 RISICOCOMMUNICATIE IS INTERACTIE	14
1.2.1 <i>Het algemene publiek</i>	14
1.2.2 <i>De lokale overheid en risico-organisaties</i>	18
1.2.3 <i>De boodschap</i>	19
1.3 RISICOCOMMUNICATIE EN ORGANISATIES	20
1.3.1 <i>Organisational theory</i>	21
1.3.2 <i>Legitimiteit en de externe omgeving</i>	21
1.3.3 <i>De afstand in het risicocommunicatie proces</i>	22
1.4 NETWERK ANALYSE	23
1.4.1 <i>ANALYSE VAN SOCIALE NETWERKEN</i>	23
1.4.2 <i>Control mutuality</i>	26
1.4.3 <i>Het meten en de voorspellers van control mutuality</i>	27
1.5 INFORMATION SUFFICIENCY	27
1.6 SAMENVATTING	31
2. ONDERZOEKSVRAGEN	32
3. METHODEN EN TECHNIEKEN	34
3.1 <i>De case study</i>	34
3.2 <i>Triangulatie</i>	34
3.3 <i>Het interview</i>	34
3.4 <i>Documentanalyse en observaties</i>	36
4. ANALYSE PROVINCIE ZEELAND	37
4.1 PRINCIPES	37
4.2 DOELEN	39
4.3 COMMUNICATIEMIDDELEN	42
4.4 HET NETWERK	42
4.4.1 ACTOREN	42
4.5 HET PROCES	46
4.5.1 <i>Wat is er gedaan?</i>	46
4.5.2 <i>Evaluatie</i>	46
4.5.3 <i>Vervolg</i>	46
4.6 DE PROVINCIE EN DE VEILIGHEIDSREGIO	47
4.6.1 <i>Principes</i>	47
4.6.2 <i>Doelen</i>	49
4.6.3 <i>Communicatiemiddelen</i>	50
4.6.4 <i>Het netwerk</i>	50
4.6.6 <i>Denkbeelden</i>	51
4.6.7 <i>De journalist</i>	52
4.7 DE GEMEENTEN	53
4.7.1 <i>Borsele</i>	54
4.7.1.1 <i>Strategie</i>	55
4.7.1.2 <i>Ervaring en expertise</i>	55
4.7.1.3 <i>Actoren</i>	56
4.7.1.4 <i>Communicatie</i>	58
4.7.1.5 <i>Denkbeelden</i>	59
4.7.2 <i>Veere</i>	61
4.7.2.1 <i>Strategie</i>	62

4.7.2.2 Ervaring en expertise	62
4.7.2.3 Actoren	63
4.7.2.4 Communicatie	64
4.7.2.5 Denkbeelden	65
5. ANALYSE PROVINCIE BRABANT.....	67
5.1 PRINCIPES	68
5.1.1 <i>Het casusboek Dialogen en Dilemma's</i>	70
5.2 DOELEN	71
5.3 HET NETWERK.....	74
5.4 DE PROVINCIE EN DE VEILIGHEIDSREGIO	80
5.4.1 <i>Het proces</i>	80
5.4.2 <i>Doelen</i>	81
5.4.3 <i>Communicatiemiddelen</i>	81
5.4.4 <i>Het netwerk</i>	81
5.4.5 <i>Samenwerking</i>	82
5.4.6 <i>Denkbeelden</i>	82
5.4.7 <i>De journalist</i>	82
5.5 DE GEMEENTEN	83
5.5.1 <i>Moerdijk</i>	84
5.5.1.1 <i>Strategie</i>	85
5.5.1.2 <i>Ervaring en expertise</i>	86
5.5.1.3 <i>Actoren</i>	88
5.5.1.4 <i>Communicatie</i>	90
5.5.1.5 <i>Denkbeelden</i>	92
5.5.2 <i>Veghel</i>	95
5.5.2.1 <i>Ervaring en expertise</i>	96
5.5.2.2 <i>Actoren</i>	97
5.5.2.3 <i>Communicatie</i>	98
5.5.2.4 <i>Denkbeelden</i>	100
6. CONCLUSIES	102
6.1 <i>De verschillen tussen de provincies</i>	102
6.2 <i>De overeenkomsten tussen de provincies</i>	104
6.3 <i>Conclusies gemeenten</i>	104
7. DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN	106
8. LITERATUURLIJST	108
9. BIJLAGEN	111
BIJLAGE 1: BESCHRIJVING OPDRACHT FRIS VOOR STUDENTEN	112
BIJLAGE 2: UITWERKING TYPE STAKEHOLDERS.....	114
BIJLAGE 3: HET INTERVIEWINSTRUMENT	116
BIJLAGE 4: INTERNE DOELSTELLINGEN PLUS DE DOELGROEPEN ZOALS DIE WORDEN GEGEVEN IN HET PLAN FOCUS OP VEILIGHEID!	123
BIJLAGE 5: COMMUNICATIEMIDDELEN FOCUS OP VEILIGHEID	125
BIJLAGE 6: HAVENKAART VLISSINGEN EN TERNEUZEN	126
BIJLAGE 8: DERTIEN STAPPEN VOOR RISICOCOMMUNICATIE UIT HET CASUSBOEK DIALOGEN EN DILEMMA'S	129
BIJLAGE 9: SAMENVATTING VAN HET RISICOCOMMUNICATIEPLAN VAN DE PILOTGEMEENTE CUIJCK.....	130

1. Theoretisch kader

1.1 Het ontstaan van risicocommunicatie

Om iets over risicocommunicatie te kunnen vertellen is het ten eerste belangrijk om een goede definitie van dit begrip te hebben. In de literatuur en in de maatschappij zijn verschillende definities van risicocommunicatie te vinden, zo geeft het ministerie van binnenlandse zaken de volgende definitie: 'risicocommunicatie is communicatie over bestaande en toekomstige risico's waaraan mensen blootstaan voordat een ramp of crisis zich voordoet'. De definitie die in dit onderzoek wordt aangehouden is de definitie van Leiss (1996) en die omschrijft risicocommunicatie als: 'de heen en weer gaande stroom van informatie en risico-evaluaties tussen experts, regelmakers, geïnteresseerden en het publiek.

1.1.1 Waarom risicocommunicatie?

In modern Nederland worden we omgeven door risico's. Zo zijn er bijvoorbeeld LPG tankstations, spoorlijnen waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, industrie die werkt met gevaarlijke gassen en de dreiging van water. Zonder specialistische kennis zijn deze risico's moeilijk op waarde te schatten. Mensen krijgen via allerlei kanalen verschillende soorten informatie over risico binnen. Al deze informatie kan tot een vertekend beeld van risico leiden waardoor mensen bijvoorbeeld onredelijke eisen kunnen gaan stellen met betrekking tot hun veiligheid, zich angstig kunnen gaan voelen in hun eigen huis of niet weten wat ze het beste kunnen doen mocht er iets gebeuren. Overheden en bedrijven dienen dus op een open en eerlijke manier te risicocommuniceren met hun omgeving. Goede risicocommunicatie vergroot de zelfredzaamheid, stelt mensen gerust, heeft een positief effect in tijden van crisis en kan het vertrouwen in de overheid vergroten.

Sinds oktober 2004 is er in Nederland het Besluit Externe Veiligheid voor Inrichtingen (BEVI) waarin gemeenten onder andere verplicht worden om te communiceren over risico. Deze verscherpte wetgeving is onder meer het gevolg van de vuurwerkramp in Enschede en enkele buitenlandse rampen. Het kabinet wil door middel van het BEVI iets doen aan de golfbeweging die aanwezig is bij het onderwerp veiligheid. Met deze golfbeweging wordt bedoeld dat: als er geen ernstige ongelukken gebeuren neemt de belangstelling voor dat onderwerp af, wordt de bereidheid om in veiligheid te investeren minder en wordt het lastiger iedereen 'scherp' te houden (Van Geel, 2006). Door het Besluit Externe Veiligheid voor Inrichtingen wordt er een basisveiligheidsniveau gegarandeerd.

1.1.2 Drie fases in risicocommunicatie

Risicocommunicatie is ontstaan zonder het voordeel van een theoretisch kader. Er zijn een aantal wetenschappers die hebben geprobeerd risicocommunicatie te analyseren. Eén daarvan is Fischhoff, hij heeft het model “seven stages of risk communication” ontwikkeld (Fischhoff, 1995). Zijn stages gaan van content georiënteerde risicocommunicatie die bedoeld is om over te halen, naar proces georiënteerde risicocommunicatie waar samenwerking met verschillende partners bij komt kijken.

- All we have to do is get the numbers right
- All we have to do is tell them the numbers
- All we have to do is explain what we mean by the numbers
- All we have to do is show them that they've accepted similar risks in the past
- All we have to do is show them it's a good deal for them
- All we have to do is treat them nice
- All we have to do is make them partners
- All of the above

Hij stelt dus een verandering in content en proces voor waardoor duidelijk wordt dat het ‘morphen’² van risicocommunicatie niet makkelijk is. Zijn bedoeling bij het ontwikkelen van dit model was om het leren over risicocommunicatie te versnellen.

Risicocommunicatie-onderzoek heeft, vanaf het begin dat er over risicocommunicatie gesproken werd³, altijd een praktische inslag gehad. Het is ontstaan uit de problemen die werden gevonden tijdens onderzoek op het gebied van risico-perceptie, dat zich sinds zijn aanvang heeft geconcentreerd op de verschillen in hoe, aan de ene kant, experts risico waarnemen en hoe risico, aan de andere kant, wordt begrepen door het algemene publiek. Risicocommunicatie-onderzoek zoekt naar antwoorden op de vragen: hoe kan de kwaliteit van de dialoog over risico over het grote gat dat de experts scheidt van het algemene publiek verbeterd worden? En hoe kan deze verbeterde dialoog toegepast worden zodat er een hogere graad van sociale consensus over de controversiële aspecten van het managen van milieu- en gezondheidsrisico's wordt bereikt?

Een andere wetenschapper die risicocommunicatie heeft geanalyseerd is Leiss (1996). Hij beweert dat de ontwikkeling van risicocommunicatie in drie fases is gegaan. De eerste twee

² Van ‘isomorphism’: conformeren aan normen binnen een gemeenschappelijke sector

³ Het begrip ‘risicocommunicatie’ werd voor het eerst gebruikt in 1984 in Bernd Rohrmann, Peter M. Wiedemann, Helmut U. Stegmann. *Risc communication: An interdisciplinary bibliography*, 4th ed., pp. 26, 56, 111.

punten uit het model van Fisschhof komen overeen met zijn eerste fase, de volgende vier met zijn tweede fase en de laatste met de derde. Volgens Leiss zijn er in de loop der tijd drie fases van risicocommunicatie te vinden en bevinden we ons nu in de derde fase.

Tijdens de eerste fase van risicocommunicatie, de periode van 1975 tot 1984, werd vooral de nadruk gelegd op de kwantitatieve expressie van geschatte risico's en werd beweerd dat prioriteiten bij regelgeving en publieke zorgen gebouwd zouden moeten worden op basis van vergelijkende risico-schattingen. In deze fase gaven de experts alleen de droge feiten en getallen door aan het publiek, dat daar niets van begreep. Onder andere door de arrogantie van de experts ontstond er een groot wantrouwen bij het publiek in de experts en de instituten die zij vertegenwoordigden.

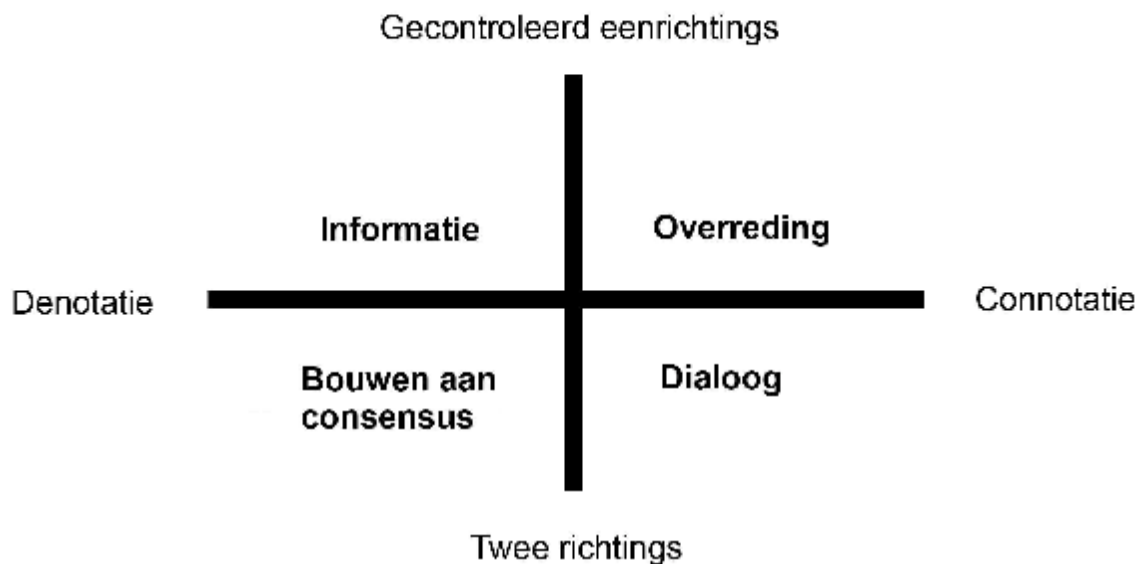
Tijdens de tweede fase, van 1985 tot 1994, werden vooral de karakteristieken van succesvolle communicatie benadrukt: geloofwaardigheid van de bron, duidelijkheid van de boodschap, effectief gebruik van kanalen en een focus op de behoeftes en waargenomen realiteit van het publiek. Men beseftte dat communicatie over risico's gezien moest worden als persuasieve communicatie die bedoeld was om de ontvanger te overtuigen van de correctheid van het standpunt. De methoden en technieken van moderne marketing werden in deze fase toegepast op risicocommunicatie maar slaagden niet echt in hun opzet omdat er nog steeds geen rekening werd gehouden met het wantrouwen dat het publiek had in de zenders van de risicoboodschap.

In de derde fase, vanaf 1995 tot nu, wordt erkend dat er bij het algemene publiek een gebrek aan vertrouwen is als het gaat om risico kwesties en dat er daarom bij de uitvoering van risicocommunicatie verder moet worden gekeken dan naar de puur instrumentele technieken van persuasieve communicatie. Fase drie wordt gekarakteriseerd door een nadruk op de sociale context, oftewel op de onderlinge sociale relaties van de spelers in het spel dat risico-management heet.

1.1.3 Nuttige public relations strategieën

Ruler (2004) heeft een onderzoek gedaan naar de verschillende vormen die er bestaan van public relations. Zij heeft daarbij een model ontwikkeld dat onderscheid maakt in verschillende doelen en functies van public relations. Dit model kan helpen bij het kiezen en ontwerpen van een goede risicocommunicatie-strategie.

Figuur 1: het communicatie rooster (Ruler 2004)



De vier velden in de matrix kunnen worden gezien als vier public relations strategieën. Elke strategie heeft zijn eigen theorie die uitleg geeft over die condities waarbij deze strategieën toepasbaar zijn en dus gebruikt zouden kunnen worden. De vier strategieën behelzen de 'tool-kit' van public relations. Iemand die de communicatie van een organisatie wil managen zou bepaalde individuele strategieën kunnen selecteren om specifieke communicatieproblemen op te lossen. De matrix is dus een situationeel diagram.

Het rooster heeft vier punten:

- Denotatie: Hier gaat het om puur feitelijk informatie
- Connotatie: Hier gaat het om de persoonlijke gevoelens en subjectieve associaties met een symbool die worden meegenomen in het communicatieproces.
- Eenrichtings: hier gaat het om de richting van de communicatie. Deze komt maar van één kant: de organisatie.
- Tweerichtings: hier komt de communicatie van twee kanten.

Het gedeelte tussen eenrichtingsverkeer en denotatie is de informatie-strategie.

Voorlichtingswetenschap legt dit uit als 'het ter beschikking stellen van informatie om mensen te helpen in het vormen van opinies of beslissingen' (Van de Ban, 1980; Van Woerkum, 1982). Public relations materiaal en persberichten zijn vaak alleen maar gemaakt om te informeren. De strategie vereist een goed beleid (want er moet een duidelijke boodschap zijn), een informatieve boodschap en een bewust publiek dat naar informatie zoekt (Grunig & Hunt, 1984; Renckstorf, 1994).

Het gedeelte tussen eenrichtingsverkeer en connotatie is het de overreding-strategie. Dit is de basis van adverteren en propaganda. In dit vierkant zou ook corporate communicatie kunnen staan in de zin van het zo presenteren van een organisatie dat er een gunstige basis ontstaat voor verdere relaties met relevante stakeholders (Van Riel, 1995). Het is een gerichte afstemming van de kennis, attitudes en gedragingen van gespecificeerde anderen. De strategie vereist een goed beleid, een persuasieve boodschap en een latent publiek (Perlof, 1993).

Voordat de uitleg over de begrippen 'dialoog' en 'bouwen aan consensus' zal volgen moet hier duidelijk worden gemaakt dat de vier begrippen zoals Ruler ze geeft niet zo gescheiden van elkaar zijn als de matrix ze laat lijken. De 'informatie' en 'overreding' strategieën zijn namelijk nodig bij de 'dialoog' en 'bouwen aan consensus' strategieën. Informatie en overreding spelen een grote rol in een dialoog en bij het bouwen aan consensus. Bij het kiezen van een strategie moet hier rekening mee worden gehouden.

Het gedeelte tussen tweerichtingsverkeer en connotatie is de dialoog-strategie. Deze haakt in op het feit dat veel organisaties op het moment hulp zoeken bij hun belangrijkste stakeholders als het gaat om het ontwikkelen van beleid (Van Woerkum, 1997). Het is een faciliterende strategie die gespecificeerd is in interactieve beleidsontwikkeling en sociaal verantwoordelijke bedrijfsvoering. Deze strategie kan ook worden gebruikt voor het effectief afhandelen van discussies over werk, voor kleinschalige brainstormsessies om bepaalde problemen te identificeren en voor de verzameling van mogelijke oplossingen voor problemen (Senge, 1990). De strategie vereist informele boodschappen van beide zijdes en een bewust publiek.

Het gedeelte tussen tweerichtingsverkeer en denotatie is de 'bouwen aan consensus'-strategie. Deze strategie bouwt bruggen tussen de organisatie en de omgeving of tussen medewerkers (Dozier, 1992). Deze strategie kan toegepast worden als er conflicterende belangen zijn onder van elkaar afhankelijke partijen en streeft naar wederzijdse overeenstemming. De strategie vereist een actief publiek, heldere onderhandelingen en ruimte in het beleidsontwikkelingsproces van de organisatie (Grunig, 1992).

1.2 Risicocommunicatie is interactie

Leiss benadrukt dat druk van de omgeving de start is van het risicocommunicatie-proces. June Fessenden-Raden, Janet M. Fitchen en Jenifer S. Heath (1987) laten zien welke andere factoren van invloed zijn op de rest van het proces. In hun casestudy komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op risicocommunicatie. De volgende hoofdstukken geven een goed beeld van waarmee allemaal rekening dient te worden gehouden om tot een effectief risicocommunicatiebeleid te komen en het wordt duidelijk waarom interactie zo belangrijk is als het gaat om risicocommunicatie.

1.2.1 Het algemene publiek

De perceptie van informatie over risico's door mensen wordt deels gecreëerd door de perceptie van de reacties van mensen om hen heen. Hoewel de ontvangers van risico-informatie uiteindelijk individuen zijn, zit iedere persoon in een sociale omgeving die zijn of haar ontvangst van informatie beïnvloedt. De ontvangst van risico-informatie kan dan ook verschillen per gemeenschap, binnen een gemeenschap en na verloop van tijd. Zelfs als de risico's en de risico-informatie hetzelfde blijven kan de informatie erg verschillend worden ontvangen en geaccepteerd door verschillende ontvangers, in verschillende gemeenschappen, op verschillende tijden.

Uit onderzoek naar de reacties van meer dan twaalf gemeenschappen in Amerika op het nieuws dat hun grondwater chemische stoffen bevatte, is gebleken dat er grote verschillen kunnen zijn tussen gemeenschappen. Terwijl de ene gemeenschap erg angstig werd, hun zorgen publiekelijk uitspraken en actief op zoek gingen naar meer informatie, verzekeringen en bescherming. Leek het alsof de andere gemeenschap het risico minder belangrijk maakte dan het was en maakte zij zich vooral zorgen over de technische en financiële aspecten van het probleem (Heath, J. S., 1987). Uit het onderzoek bleek dat er twee sets van factoren zijn die ten grondslag liggen aan de variatie tussen de gemeenschappen:

1. Factoren met betrekking tot de ontdekking van het probleem en de initiële reactie van de autoriteiten.
2. Factoren met betrekking tot de context van de lokale gemeenschap.

Uit het onderzoek bleek dat in de gemeenschappen waar de bewoners het probleem zelf ontdekten en daarna de aandacht van de autoriteiten moesten vestigen op het probleem, de informatie die werd gegeven door de autoriteiten als een te zwakke aanduiding of zelfs als

het goed praten van de werkelijke gevaren werd gezien. Bij de gemeenschappen waar het probleem werd ontdekt in het proces van testroutines en waar de inwoners geen reden hadden om een probleem te verwachten, was de publieke reactie op de mogelijke gezondheidsrisico's veel kalmer.

Iets wat ook veel effect heeft op de reactie van het publiek is de tijd die verstrijkt voordat, en de bereidheid waarmee, informatie wordt gegeven. Het bleek dat als de inwoners de autoriteiten moesten smeken om watertesten, ze herhaaldelijk naar de resultaten moesten vragen, er maanden van publieke druk nodig waren om antwoorden op hun vragen te krijgen. Als er ruzie moest worden gemaakt om aan informatie te komen over de mogelijke gezondheidsrisico's en de acties die zullen worden ondernomen om mensen te beschermen, de inwoners de neiging krijgen om de informatie die uiteindelijk aan hen wordt verschaft in twijfel te nemen. Ze worden sceptisch, geloven niet meer dat de autoriteiten het volledige verhaal vertellen en gaan er vanuit dat de situatie veel erger is dan de officiële versie. Verder ontstaat er ook de neiging bij de bewoners om het gezondheidsrisico te overschatten. Komt de verzochte informatie daarentegen vrij snel na de ontdekking van het probleem en wordt de informatie vrijwillig door de autoriteiten gegeven, dan hebben de bewoners het idee dat de autoriteiten weten waar ze over praten, dat de situatie onder controle is en dat men open en eerlijk is tegenover het publiek.

De tweede set factoren is van belang bij het ontvangen van risico-informatie door bewoners omdat zij niet in een vacuüm leven maar in de grotere context van een lokale gemeenschap. Het blijkt dat er verschillende lokale context-factoren zijn die erg belangrijk zijn bij het vormen van de manier van ontvangen van risico-informatie door de bewoners.

Hoewel de volgende factoren niet in alle gemeenschappen voorkomen en niet overal hetzelfde effect hebben, is het wel aannemelijk dat ze dienen als een soort filter tussen zenders en ontvangers van informatie.

- Andere problemen binnen de gemeenschap: als er andere problemen binnen een gemeenschap zijn kan dit leiden tot onder- of overschatting van het probleem waarover gecommuniceerd wordt.
- De houding tegenover de lokale overheid: het vertrouwen dat mensen hebben in hun lokale overheid kan het vertrouwen dat mensen in de risico-boodschap die wordt verkondigd door lokale autoriteiten, bepalen.
- De houding tegenover de staat en overheidsinstanties: traditioneel is er een voorkeur voor de lokale overheid. Mensen hebben de neiging om boodschappen die verzonden worden door de staat of door overheidsinstanties als minder waar te

bestempelen dan dat ze zouden doen als de boodschap van de lokale overheid of uit de gemeenschap zelf komt. Dit is echter niet overal geldig en ook niet onoverkomelijk. In sommige situaties waar personeel afkomstig van de staat of overheidsinstanties interactief en open werkten op lokaal niveau, kon het vertrouwen gehandhaafd blijven en kon zelfs wantrouwen overwonnen worden.

- De lokale identiteit en de zelfperceptie van de gemeenschap: de persoonlijkheid die gemeenschapsleden aan hun gemeenschap geven is ook van invloed op de manier waarop risico-informatie wordt ontvangen. Kleine dorpen kunnen bijvoorbeeld een probleem als chemische stoffen in het grondwater zo goed als negeren omdat ze vinden dat dat een stedelijk probleem is en dat zulke problemen in hun 'schone' gemeenschap niet voorkomen.
- De houding tegenover de aangenomen vervuiler: als een potentieel verantwoordelijke partij van vervuiling wordt gezien als deel van de gemeenschap, als één van hen of als een buur, kunnen de verklaringen die de partij doet over de gezondheidsrisico's worden ondergewaardeerd. Als een vervuilende partij wordt gezien als een buitenstaander, bestaat de kans dat het risico wordt overschat door de ontvangers van de risico-informatie.

Ook binnen een gemeenschap zijn verschillen en deze verschillen hebben ook een invloed op de manier waarop risico-informatie wordt ontvangen. Alle individuen binnen een gemeenschap brengen hun eigen persoonlijkheid en percepties van risico mee in het communicatieproces. Ook brengen zij een achtergrond van ervaring en kennis mee. Factoren die hier een rol spelen zijn:

- De algemene aard van risico-boodschappen: risico-boodschappen zijn vaak bedoeld voor een 'macro' publiek. Risico-informatie wordt gepresenteerd voor een typisch publiek (Sharlin, H.I., 1986). Het blijkt echter dat dit soort informatie genegeerd wordt als personen het niet in verband kunnen brengen met zichzelf of hun omgeving. Mensen vragen zich dingen af als: "Wat betekent dit nu voor mij? En voor mijn kinderen?". In de individualistische samenleving van de tegenwoordige tijd wil het individu weten wat de gevolgen voor zichzelf zijn. Verschillende groepen burgers hebben verschillende informatie nodig. De ene verlangt naar zeer diepgaande en gespecialiseerde informatie terwijl de ander liever alleen de dingen wil horen die echt belangrijk zijn. Ook bijvoorbeeld de afstand van de woningen van een groep burgers tot het risico is van invloed op de hoeveelheid informatie die een burger wenst.
- Individuele ervaring: één van de meest relevante individuele ervaringen is de perceptie van mensen van hun huidige staat van welvaart. Als individuen die een

risico-boodschap ontvangen net een ongedefinieerd, onverklaarbaar of onbekend gezondheidsprobleem achter de rug hebben zullen zij deze nieuwe informatie omarmen als verklaring voor hun problemen. Ze kunnen de gegeven informatie verkeerd interpreteren en gaan de schadelijkheid van het risico overschatten. Mensen die geen ongewone gezondheidsproblemen hebben gekend, hebben meer de neiging om te twijfelen aan het risico en schrijven de risico-boodschappen af als overbezorgdheid.

Ook de waargenomen ontregeling van het normale leven door het gevaar heeft invloed op de reactie van individuen. Als mensen bijvoorbeeld erg vaak gezondheidsexperts en technici rond zien lopen zullen zij zich meer zorgen maken over het gevaar en de informatie die wordt gegeven bekritisieren omdat deze niet voldoet bij het volledig begrijpen van het gevaar. Verder zijn ook de zintuiglijke waarnemingen van een individu van invloed. Als een individu bijvoorbeeld al heeft gemerkt dat het water anders smaakt zal hij of zij het nieuws dat het water besmet is met chemische stoffen en de gevaren die daarbij horen overschatten. Als ze niks hebben gemerkt aan het water hebben mensen eerder de neiging om te denken dat het gevaar wordt overdreven.

- Kennis: de risico-informatie die wordt gegeven kan geaccepteerd, afgewezen of gemodificeerd worden op grond van de kennis die mensen al bezitten (Gillespie, H.A., Yarbrough, P. 1984 & Novak, J.D., Gowin, D.B. 1984). Als er sterk aan het conceptuele anker dat personen meenemen in het risicocommunicatie en interactie proces wordt vastgehouden, is het onwaarschijnlijk dat nieuwe informatie over risico wordt geaccepteerd als het niet overeenkomt met, of niet ontkent wat, de ontvanger al weet. Zo kan het zijn dat personen de uitdrukking 'één op de honderdduizend' goed begrijpen maar moeite hebben met de uitdrukking 'delen per miljoen'.
- Collectieve interpretatie van risico-informatie: ondanks verschillen in individuele ervaringen en percepties binnen een gemeenschap kunnen collectieve interpretaties van risico zich ontwikkelen. Vaak zullen zij individuele ervaringen overschaduwen. Als veel mensen vinden dat iets gevaarlijk is dan zullen mensen die persoonlijk geen ervaring met dat gevaar hebben toch gaan denken dat het gevaarlijk is. Zijn er echter maar een paar mensen die iets gevaarlijks ondervonden hebben maar vindt de rest van de gemeenschap dat het geen serieus gevaar is, dan zullen die paar mensen hun angst niet publiekelijk uitspreken.
- Veranderingen in de perceptie van risico-informatie na verloop van tijd: het is gebleken dat initiële percepties gevormd door individuen toen de situatie nog nieuw was hoogstwaarschijnlijk veranderen na verloop van tijd. De initiële schokwaarde van informatie over een gezondheidsgevaar lijkt zijn urgentie voor veel bewoners te

verliezen tijdens de jaren dat het onderzoek duurt. De perceptie van risico door individuen na verloop van tijd, wordt beïnvloed door de manier waarop er met het risico wordt omgegaan.

1.2.2 De lokale overheid en risico-organisaties

Risicoboodschappen kunnen van verschillende zenders komen die allemaal een verschillend perspectief op risico hebben. Hoewel zenders van risico-informatie feitelijke informatie geven, wordt hun manier van presentatie van die feiten en hun keuze over welke informatie zij informeren door vele subtiele invloeden bepaald. Elke zender die opereert in de gemeenschap is een individu met zijn of haar eigen persoonlijke attitudes en perspectieven met betrekking tot risico. Ook zijn zenders producten van hun organisaties (de expert die veel over zijn eigen vakgebied weet maar niet voldoende voorbereid is om goed uit te kunnen leggen wat de wetenschappelijke basis is die ten grondslag ligt aan de beoordeling van risico bijvoorbeeld) waardoor ze zijn geïnternaliseerd met de vooroordelen en aannames over risico die de discipline waarin ze getraind zijn en die de organisaties waar ze voor werken hebben. Deze subtiele invloeden op de zender kunnen een kloof veroorzaken tussen de zender en ontvanger en tussen de verzonden boodschap en de ontvangen boodschap.

Verder zijn er officiële en onofficiële zenders van risicocommunicatie. De officiële zenders komen van verschillende regionale bureau's, niveau's, branches en divisies. Al deze actoren zijn niet uitwisselbaar, ze kunnen onder andere verschillen op het gebied van jurisdictie, beperkingen, doelen en manieren van opereren. Als een gemeenschap risico-informatie van verschillende zenders krijgt kan er verwarring en twijfel ontstaan. De ontvanger vraagt zich af naar wie er nu geluisterd moet worden. Die twijfel groeit vooral als experts conflicterende of tegengestelde informatie over risico verspreiden (Nelkin, D. 1982).

Onofficiële zenders spelen een grote rol bij het verspreiden van risico-informatie binnen een gemeenschap. Hun rol wordt echter zelden erkend. Onofficiële zenders zijn bijvoorbeeld netwerken van families en burens, onofficiële opinieleiders, de media en technici die van buiten de gemeenschap komen. Deze zenders kunnen informatie verstrekken die behoorlijk verschilt van wat er door de officiële zenders wordt beweerd en deze zenders zijn voor de mensen binnen de gemeenschap vaak geloofwaardiger dan de officiële zenders.

1.2.3 De boodschap

Net zoals er verschillende zenders zijn van risico-informatie, worden er ook verschillende boodschappen verzonden over risico's. Ook hier zijn er officiële en onofficiële boodschappen maar er is ook sprake van bedoelde en onbedoelde en verbale en non verbale boodschappen. Het samenspel van deze verschillende boodschappen beïnvloedt de manier waarop een risico-boodschap wordt geaccepteerd en geïnterpreteerd.

- Bedoelde risico-boodschappen: binnen het kader van bedoelde risico-boodschappen kan er een onderscheid gemaakt worden in officiële boodschappen en onofficiële boodschappen. Beiden hebben karakteristieken die een belemmering kunnen vormen bij de ontvangst. Zo is er bij officiële boodschappen vaak onzekerheid bij de beoordeling van het risico. De experts weten ook niet altijd zeker wat er zal gebeuren wat door het publiek heel verkeerd kan worden opgepakt. Ook wordt de informatie vaak gesimplificeerd wat meestal leidt tot een overdreven aandacht voor één bepaald gezondheidseffect.

Onofficiële boodschappen die vaak komen van ongekwalificeerde bronnen conflicteren vaak met de officiële boodschappen. Het gevaar hierbij is dat de zenders van dit soort boodschappen vaak als betrouwbaarder worden gezien door de mensen.

- Onbedoelde risico-boodschappen: risico-informatie boodschappen worden vaak vergezeld door onbedoelde risico-boodschappen die de bedoelde boodschap zelfs tegen kunnen spreken. Gemixte en conflicterende boodschappen ontstaan vaak doordat de zenders van informatie zich niet bewust zijn dat communicatie niet alleen om verbale (gesproken en geschreven) boodschappen gaat, maar ook om gedragingen en non verbale boodschappen. Het is gebleken dat wat de officiële zenders doen (of niet doen) even belangrijk is als wat ze zeggen. Ook inactiviteit zegt vaak meer dan woorden. Als het onderzoek naar een risico of gevaar lang duurt kunnen mensen zich meer zorgen gaan maken omdat ze bang zijn dat er geen oplossing komt, maar ze kunnen ook minder bang worden omdat ze het gevoel krijgen dat het risico of gevaar helemaal niet zo groot is.

1.3 Risicocommunicatie en organisaties

Volgens sommige risicosociologen (Rosa, 1997, Freudenburg, 1993, Clarke, 1992) is risico onlosmakelijk verbonden met bedrijven. Zij suggereren dat organisaties beslissingen van het individu over risico inperken door de keuzes die individuen kunnen maken te beperken. Er is ook een grote hoeveelheid onderzoeken die beweren dat mislukkingen in risicomanagement niet aan het individu liggen, maar aan mislukkingen in de organisationele systemen (Rosa, 1997, Freudenburg, 1993, Clarke, 1992, Perrow, 1984).

Door risicocommunicatie te bekijken vanuit het kader van organizational theory⁴ wordt er een manier verschaft om te onderzoeken waarom sommige organisaties zijn begonnen met risicocommunicatie en daarna zijn verder gegaan van Fischoffs model naar andere stadia op de evolutionaire ladder (Chess, 2001).

“Om het gedrag van een organisatie te begrijpen moet je de context van dat gedrag begrijpen, dat is de ecologie van een organisatie” (Pfeffer & Salancik, 1978).

Het dominante theoretische paradigma dat op dit moment geldt voor het organisationele perspectief op risicocommunicatie is een open systeem paradigma dat is afgeleid van systems theory en suggereert dat de externe omgeving van een organisatie de meeste invloed heeft op het vermogen van die organisatie om succes te hebben. Dit paradigma contrasteert met twee andere organisationele paradigma's die eerder de organizational theory domineerden. De eerste, het rationele paradigma, neemt aan dat een organisatie een gesloten mechanisch systeem is en focust op de groeiende organisationele efficiency (Scott, 1992). De tweede, het natuurlijke systeem paradigma, omvat de human relations school die benadrukt dat de dynamiek van groepen en stijlen van leiderschap fundamenteel zijn voor het succes van een organisatie (Scott, 1992). Het open systeem paradigma is echter geneigd om de manier waarop de externe omgeving van een bedrijf deze dynamiek kan bedwingen, te benadrukken.

Een voorbeeld: er wordt gezegd dat de CEO's⁵ de macht hebben over het gesloten systeem van een organisatie maar Weber (1968) zegt dat deze CEO's, volgens de open systeem theorie, veel minder macht hebben dan gedacht. Zo zijn handelingen van CEO's onderhevig aan kritische onderzoeken van financiële instituten die een korte termijn winst willen boeken.

⁴ Zie paragraaf 1.3.1, 1.3.2 en 1.3.3 over Organizational theory

⁵ Chief Executive Officer ofwel de senior manager die de activiteiten van het gehele bedrijf overziet

De macht van deze financiële instituten is zo groot dat zelfs het regime dat de CEO voert kan worden omvergeworpen omdat zijn strategieën niet overeenkomen met wat de banken en institutionele aandeelhouders, zoals grote pensioen investeerders willen.

Een probleem is aangeven waar een organisatie begint en waar hij eindigt. De grenzen van een organisatie zijn dynamisch, zij worden gedefinieerd door relaties die vaak in de loop der tijd veranderen.

Zoals blijkt is dus ook in de wetenschap die betrekking heeft op organisationele structuren en gedrag, sociale context erg belangrijk. Om goed om te kunnen gaan met de sociale omgeving zal een organisatie moeten communiceren met die omgeving. Leiss tekende al aan dat een eenzijdige communicatiestrategie, oftewel een top-down strategie, niet de beste oplossing is. Er zal een dialoog met de omgeving moeten worden aangegaan om de risico-informatie goed te kunnen afstemmen op de verschillen in informatiebehoefte van de omgeving. De communicatie moet interactief worden.

1.3.1 Organisational theory

Organizational theory is belangrijk in deze studie omdat deze theorieën (organizational theory, institutional theory) kunnen helpen bij het verklaren en interpreteren van bepaalde fenomenen rondom risicocommunicatie, risicocommunicatie-processen en het risicocommunicatie-netwerk.

1.3.2 Legitimiteit en de externe omgeving

Kijkend naar chemische bedrijven kan risicocommunicatie worden gezien als een strategie om zich aan te passen aan de groeiende vijandige omgeving waarin organisaties zich bevinden. Dialoog, aanpassing en samenwerking zijn nodig om de legitimiteit van de organisatie te waarborgen (Loudon, 1987). Met legitimiteit van de organisatie wordt hier bedoeld: 'congruentie tussen sociale waarden geassocieerd met, of bedoeld door middel van, activiteiten van een organisatie en normen van acceptabel gedrag in het grotere sociale systeem waarvan zij deel uitmaken' (Dowling & Pfeffer, 1975).

De externe omgeving van een organisatie verandert voortdurend. Organisaties moeten dus proberen te voorspellen wat er zal gebeuren in hun externe omgeving. De organisationele kennis over de omgeving is echter niet perfect. Problemen ontstaan niet alleen doordat de organisaties afhankelijk zijn van hun omgeving maar ook omdat die omgeving niet

betrouwbaar is. Organisaties zoeken naar manieren om deze onzekerheid te verminderen omdat ze anders de toekomst niet kunnen voorspellen en uiteindelijk niet zullen kunnen overleven (Pfeffer & Salanick, 1978). Risicocommunicatie in zijn verschillende vormen is een corporate strategy om onzekerheid over de omgeving te verminderen maar risicocommunicatie is niet alleen een reactie op de externe omgeving, het creëert ook die omgeving. De acties van een organisatie kunnen sociaal geconstrueerde noties van legitimiteit beïnvloeden maar ook worden beïnvloed door sociale verwachtingen. Organisaties zijn geen passieve ontvangers van druk vanuit hun omgeving, ze zijn ook de scheppers van de condities waarin zij functioneren (Chess, 2001).

1.3.3 De afstand in het risicocommunicatie proces

Door verschillende onderzoeken te evalueren is gebleken dat risicocommunicatie stakeholders⁶ helpt bij drie grote communicatiedoelen, namelijk:

- Voorzien in de kennis die nodig is om goed geïnformeerde beslissingen te maken over risico
- Het scheppen of herstellen van vertrouwen tussen stakeholders
- Zorgen dat stakeholders deelnemen in de dialoog die gericht is op het oplossen van problemen en het bereiken van consensus (Covello, 1998, Sadman, 1989).

Ook zijn de barrières die goede risicocommunicatie tegengaan gedemonstreerd:

- Conflict en gebrek aan coördinatie tussen stakeholders
- Verschillen in denkbare beelden bij de verschillende stakeholders. Dit verschil kan echter zowel positief als negatief zijn. Ze kunnen elkaar aanvullen of tegenwerken.
- Inadequate risicocommunicatie planning, voorbereiding, bronnen, vaardigheden en uitvoering.

Verder vinden ambtenaren, mensen uit het bedrijfsleven en wetenschappers vaak dat burgers irrationeel reageren op risico-informatie en dat ze deze informatie verkeerd interpreteren en evalueren. Burgers daarentegen zetten vaak vraagtekens bij de legitimiteit van de beoordeling van risico's en het risicomanagement proces. Ze vinden dat ambtenaren, mensen uit het bedrijfsleven en wetenschappers vaak niet geïnteresseerd zijn in de zorgen van de burgers en dat ze geen actie ondernemen om ogenschijnlijk eenvoudige problemen op te lossen.

Zoals blijkt uit de casestudy van Fessenden-Raden, Fitchen en Heath, uit de organizational theory en uit evaluaties van literatuur over risicocommunicatie is een grote afstand tussen de

⁶ In paragraaf 1.4.1 wordt ingegaan op het begrip 'stakeholder'.

zenders en ontvangers van risicocommunicatie een zeer storende factor bij het effectief risicocommuniceren. Grote probleemveroorzakers zijn de verschillende perspectieven die verschillende stakeholders hebben, dat er niet alleen onzekerheid is over risico bij de burgers maar ook bij de experts en dat risico-boodschappen moeten worden afgestemd op verschillende groepen burgers. Risicocommunicatie moet dus een interactief proces zijn om goed te kunnen werken. Er wordt informatie gegeven maar er is ook terugkoppeling nodig om ervoor te zorgen dat de informatie goed wordt afgestemd, zodat deze ook goed wordt opgenomen en verwerkt. Om tot goede resultaten te komen zal er onder andere moeten worden gekeken naar de verhouding tussen de zender en ontvanger. Organisational theory kan daarbij helpen door te kijken naar de ervaringen die er de laatste tijd zijn opgedaan in het domein van de public relations. Ook de concepten Control mutuality en Information Seeking/Sufficiency die verderop in dit theoretisch kader behandeld zullen worden helpen bij het oplossen van deze problemen.

1.4 Netwerk analyse

Waarom network theory/netwerkanalyse behandelen als het over risicocommunicatie gaat? Dat antwoord is simpel. Risicocommunicatie gaat over groepen mensen, groepen mensen die een boodschap verspreiden en groepen mensen die een boodschap ontvangen. Al deze mensen dienen rekening met elkaar te houden en hebben allerlei relaties met elkaar. De ene is afhankelijk van informatie van een ander, de andere wil voorkomen dat informatie bekend wordt terwijl een andere actor juist wil dat die informatie bekend wordt en zo zijn er honderden relaties tussen actoren in het netwerk van risicocommunicatie te vinden. Al deze relaties hebben uiteindelijk invloed op de manier waarop de risicocommunicatie-uiting werkt. Risicocommunicatie is interactie, waar interactie plaatsvindt zijn relaties te vinden en waar relaties te vinden zijn is een netwerk. Netwerkanalyse onderzoekt de relationele systemen waarin de actoren zich bevinden en bepaalt hoe de aard van relationele structuren gedrag beïnvloedt. Vandaar dat het belangrijk is om de wetenschap omtrent netwerken ook mee te nemen in dit onderzoek.

1.4.1 Analyse van sociale netwerken

Om inzicht te verkrijgen in de netwerken rondom risicocommunicatie is het belangrijk om enkele begrippen met betrekking tot de eigenschappen van netwerken te behandelen. De volgende begrippen verklaren de transactionele content, aard van de links en de structurele

kenmerken van een netwerk. De begrippen en uitleg zijn afkomstig van Tichy, Tushman en Fombrun (1979) en geven een handvat bij het analyseren van sociale netwerken.

<i>Eigenschap</i>	<i>Uitleg</i>
A. <u>Transactionele content.</u>	Vier types van uitwisseling - Tonen van affectie - Poging tot beïnvloeding - Uitwisseling van informatie - Uitwisseling van goederen of services
B. <u>Aard van de links.</u>	
1. Intensiteit	De kracht van de relatie tussen individuen
2. Wisselwerking	De mate waarin een relatie wordt gezien en geaccepteerd door alle partijen in de relatie (bijv: de graad van symmetrie in de relatie).
3. Duidelijkheid van verwachtingen	De mate waarin ieder paar van individuen hun verwachtingen over elkaar's gedrag in de relatie duidelijk hebben gedefinieerd.
4. Veelvoudigheid	De mate waarin paren van individuen zijn gelinkt door meerdere relaties.
C. <u>Structurele karakteristieken.</u>	
1. Grootte	Het aantal individuen in het netwerk.
2. Dichtheid	Het aantal werkelijke links in het netwerk vergeleken met het aantal mogelijk links.
3. Clusters	Het aantal 'dichte' gebieden in het netwerk.
4. Openheid	Het aantal werkelijke externe links van een sociale unit in vergelijking met het aantal mogelijke externe links.
5. Stabiliteit	De mate waarin een netwerkpatroon verandert in de loop der tijd.
6. Bereikbaarheid	Het gemiddelde aantal links tussen twee individuen in het netwerk.
7. Centraliteit	De mate waarin relaties worden geleid door de formele hiërarchie.
8. Ster	Het individu met het hoogste aantal nominaties
9. Samenwerker	Een individu dat geen deel is van een cluster maar de link is tussen twee of meer clusters
10. Brug	Een individu dat deel uitmaakt van meerdere

	clusters in het netwerk.
11. Portier	Een ster die ook de sociale unit linkt met externe domeinen.
12. Geïsoleerde	Een individu dat los is geraakt van het netwerk.

Stakeholders spelen een grote rol bij risicocommunicatie. Om goed te kunnen risicocommuniceren is er informatie en medewerking nodig van vele partijen met verschillende achtergronden en doelen (bedrijven, milieudienst, gemeenten, burgers). Om iets te kunnen zeggen over de reactie van een organisatie op invloeden van buitenaf en dus over hoe bijvoorbeeld een overheidsinstelling reageert op commentaar van burgers met betrekking tot een risicocommunicatie uiting, is het begrip stakeholder erg belangrijk.

Wat is nu eigenlijk een stakeholder? Elke groep of individu die invloed heeft op, of kan worden beïnvloed door, het bereiken van de doelen van een organisatie (Freeman, 1984). Een organisatie reageert niet op elke stakeholder apart. Ze reageren op de interactie van meerdere invloeden van de gehele stakeholder set. Dus verklaringen over hoe organisaties reageren op hun stakeholders vereisen een analyse van de complexe set van de veelsoortige en onderling afhankelijke relaties die bestaan in stakeholder omgevingen. Rowley (1997) vindt dat er twee aspecten van het stakeholdersnetwerk van een organisatie zijn, die invloed hebben op de graad van weerstand die een organisatie bezit tegen druk van stakeholders. Deze twee aspecten zijn dichtheid en centrale ligging.

Dichtheid: dichtheid is een karakteristiek van het gehele netwerk en het meet het relatieve aantal verbindingen tussen actoren in het netwerk en vergelijkt deze met het totale aantal mogelijke verbindingen (als alle actoren op elke mogelijke manier met elkaar verbonden zijn). De mate van interconnectiviteit van het relationele netwerk van een organisatie beïnvloedt de graad van weerstand van een organisatie tegen institutionele druk. Dichtheid heeft invloed op de efficiëntie van de communicatie en op de diffusie van normen binnen het netwerk (Meyer en Rowan, 1977).

Centrale ligging: centrale ligging refereert aan de positie van een individuele actor binnen een netwerk. Het verwijst naar de macht die wordt verworven door de netwerkstructuur in tegenstelling tot de macht die wordt verkregen door individuele kenmerken. De mate van centrale ligging kan worden bepaald door te kijken naar het aantal verbindingen dat een actor heeft met andere actoren binnen het netwerk. Als een actor veel verbindingen heeft, zal hij of zij toegang hebben tot vele alternatieve bronnen van informatie, hulpbronnen, etc.

Worden deze twee aspecten gecombineerd dan kan het volgende schema worden opgesteld:

Figuur 2: een structurele classificatie van de invloeden van stakeholders: organisationele reacties op druk van stakeholders (Rowley, 1997)⁷.

		<i>Mate van centrale ligging</i>	
		Hoog	Laag
<i>Dichtheid van het stakeholder netwerk</i>	Hoog	Compriser	Subordinate
	Laag	Commander	Solitarian

1.4.2 Control mutuality

Control mutuality wordt in de literatuur ook wel mutuality of control (Morton et al., 1976), bilateral control (Kelley, 1979) of mutual horizontal control (Heritier, 2003) genoemd. Deze begrippen worden gebruikt in verschillende soorten onderzoek, bijvoorbeeld in interpersonal communication onderzoek en inter-group relation onderzoek. Er zijn verschillende definities van control mutuality te vinden in de literatuur maar zij komen, in de basis, allemaal op dezelfde definitie uit: control mutuality wordt gezien als de overeenkomst tussen verschillende partijen over wie het recht heeft de ander te beïnvloeden. Control mutuality kan worden gezien als een uitkomst of als een proces (Gurabardhi, 2005).

Clement (1973) heeft een interessante kijk op dit construct. Hij schreef: “als een leraar reageert op de behoeftes van een leerling, beheerst de leraar dan de situatie of beïnvloedt de leerling de leraar door acceptabel gedrag te vertonen en de leraar daardoor aan te moedigen om zich voorspelbaar te gedragen”?

Het beste antwoord hierop is dat ze allebei de situatie beïnvloeden. Volgens Clement benadrukt ‘mutual control’ de behoefte om feedback te overwegen als een functie van de doelen van beide communicators.

Het concept control mutuality kan worden toegepast op relaties tussen risico-organisaties en hun omgeving. De organisaties hebben doelen gesteld in hun risicocommunicatie programma’s; ze willen graag de controle hebben over de externe omgeving om zo hun

⁷ Voor uitleg van de begrippen zie bijlage 2

toekomstige activiteiten te kunnen voorspellen. De organisaties hebben dus een controlerende rol in deze situatie. Maar wanneer ze hun doelen opstellen proberen ze rekening te houden met de kennis, de interesses, de behoeftes en het gedrag van het publiek/de stakeholders. Naast de doelen die de organisatie voor zichzelf heeft gesteld, is wat ze eigenlijk bereiken ook afhankelijk van de publieke risicoperceptie en gedrag. In deze situaties zijn er stakeholders die bewust of onbewust de organisatie beïnvloeden. Er moet dus de dialoog aan worden gegaan om zo de 'feedback' van Clement te boven te komen (Gurabardhi, 2005).

1.4.3 Het meten en de voorspellers van control mutuality.

Uit onderzoek van Stafford en Canary (1991) naar hoe strategische communicatie is gelinkt aan specifieke kenmerken van relaties, is gebleken dat er 3 'handhavings strategieën' zijn die sterke en consistente voorspellers zijn van control mutuality, namelijk:

1. Positiviteit: de perceptie dat de partner positief en blij is.
2. Het delen van taken: evenveel helpen bij taken die het koppel aangaan.
3. Zekerheden: partners benadrukken dat er toekomst zit in een relatie door toewijding belangrijk te vinden alsmede het tonen van liefde en het tonen van trouw.

In het boek *A Journey into Risk Communication* van Gurabardhi (2005) is een overzicht te vinden van onderzoek dat de laatste jaren is gedaan naar control mutuality (pp 73-80).

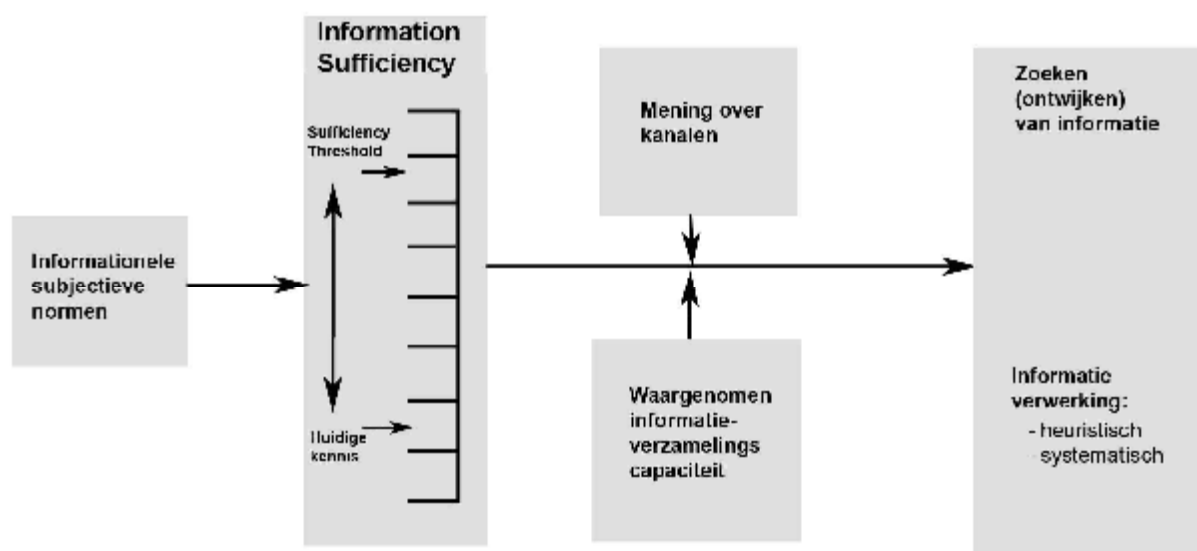
Naast control mutuality is ook information sufficiency een belangrijk concept waar rekening mee moet worden gehouden bij het ontwikkelen en voeren van een effectief risicocommunicatiebeleid. De informatie moet namelijk niet alleen goed ontvangen worden maar moet ook goed worden verwerkt. Wordt er rekening gehouden met information sufficiency dan wordt er ook gewerkt aan een vermindering van onzekerheid, zowel bij de burgers als bij de experts.

1.5 Information sufficiency

Een doel van risicocommunicatie is ervoor zorgen dat mensen weten wat ze moeten doen als ze zich in een risicovolle situatie bevinden en wat ze moeten doen om risicovolle situaties te vermijden (preventief gedrag). Griffin, Dunwoody en Neuwirth (1997) hebben daarom een

model (zie figuur 2) opgesteld om dit gedrag beter te kunnen begrijpen. Het model is ontwikkeld uit het Heuristic Systematic Model of information processing van Eagly en Chaiken (1993) en uit de Theory of Planned Behaviour van Ajzen (1988), Ajzen en Fishbein (1980) en Fishbein en Ajzen (1975). Waarbij de eerste helpt bij het begrijpen hoe mensen informatie zoeken en de tweede helpt bij het begrijpen hoe die communicatie gedragingen uiteindelijk invloed zouden kunnen hebben op het risico gerelateerde gedrag van individuen. Deze modellen zijn geïntegreerd met concepten uit de risico-analyse literatuur, risicocommunicatie, information seeking en gedragsvoorspelling. Naast heuristic en systematic processing zijn de twee meer opvallende concepten in dit model: Informationele subjectieve normen: de waargenomen sociale druk om geïnformeerd te worden. Information sufficiency: het waargenomen gat tussen de aanwezige kennis en de benodigde kennis.

Figuur 2: Risk Information Seeking and Processing model (Griffin et al. 1999) in het kort.



Maar waarom is informatiezoek- en informatieverwerkings-gedrag zo belangrijk?

Ten eerste omdat risico zo gecompliceerd van aard is, is het logisch om te zoeken naar de condities waaronder individuen min of meer systematisch zijn in het zoeken naar en verwerking van risico-informatie. Want als individuen informatie systematisch gaan verwerken (oftewel op een actieve manier de argumenten in de boodschap proberen te begrijpen en evalueren (Chaiken, 1980)) worden er meer stabiele risico-cognities, -attitudes en -gedragingen gevormd waardoor deze individuen op de lange termijn hun gedrag met betrekking tot gezondheidsrisico's veranderen. Dit in tegenstelling tot het heuristisch

verwerken van informatie wat meer passief is en niet zo'n groot effect heeft, net zoals de krant lezen 's ochtends.

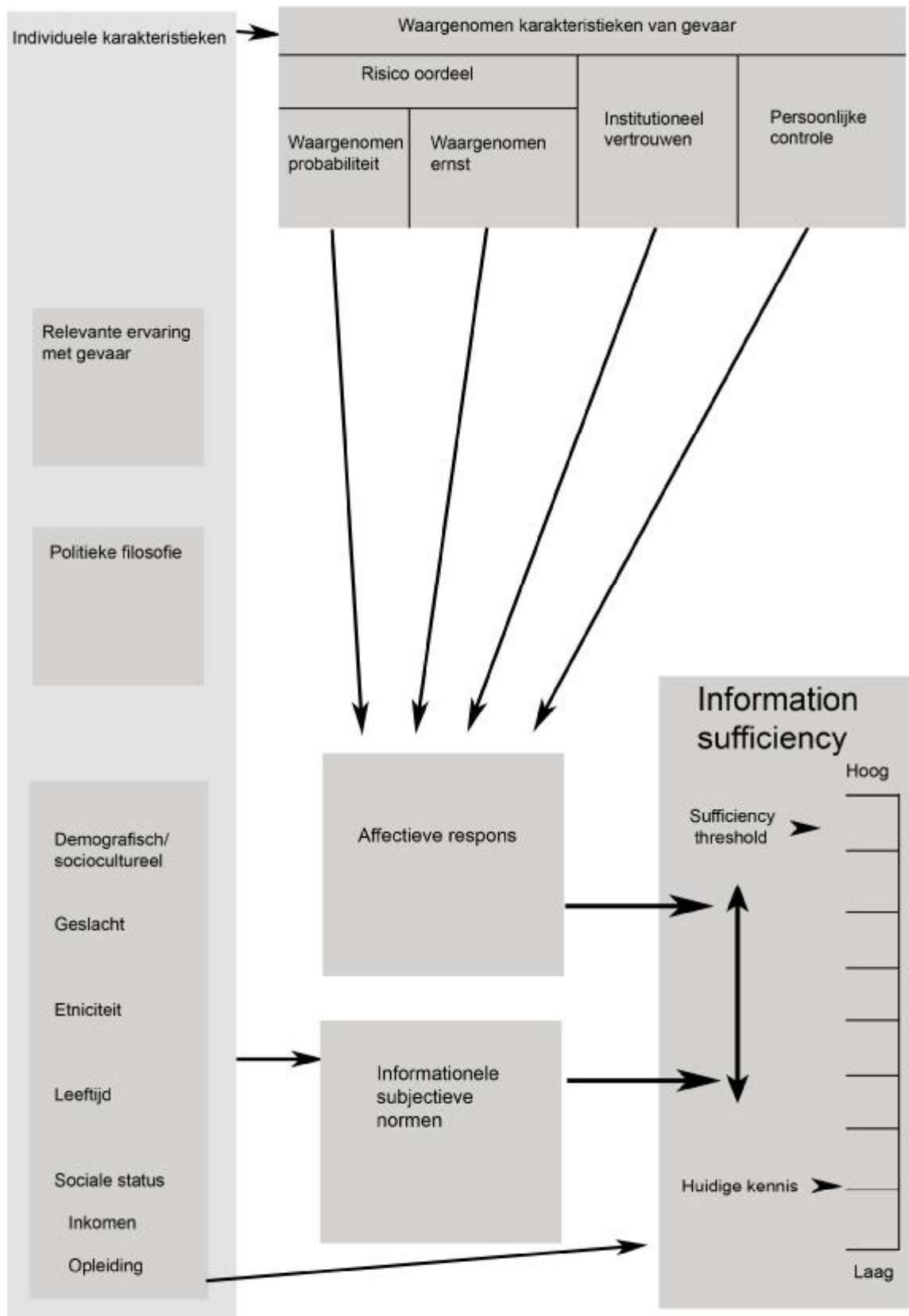
Ten tweede is het nuttig om te focussen op de aard van informatie-zoekgedrag en verwerking van informatie omdat er in de loop der tijd veel theorieën zijn ontwikkeld die het gebruik van deze concepten vergemakkelijken. Zo zijn daar het Elaboration Likelihood Model van Petty en Cacioppo (1981) en, iets recentelijker, het Heuristic Systematic Model van Eagly en Chaiken (1993). Hoewel deze modellen hun grondslag hebben in de persuasieve context van communicatie kunnen ze ook worden gebruikt in situaties waar mensen worden blootgesteld aan informatie over zichzelf, andere personen en gebeurtenissen en waarbij ze beslissingen moet nemen over deze zaken. Het ELM en het HSM model beschrijven beide duale vormen van informatieverwerking door mensen. Één oppervlakkige manier en één diepere en intensievere manier. Oftewel, volgens het HSM, mensen neigen er naar om een vorm van verwerking te omarmen op basis van hun capaciteit om de informatie te verwerken. En kiezen er op basis van hun motivatie voor om verder te gaan dan oppervlakkige verwerking zodat ze meer systematisch gaan verwerken (Eagly en Chaiken, 1993).

In het RISP model wordt de term information sufficiency geïntroduceerd. De definitie van information sufficiency luidt: *'het gevoel van een persoon over hoeveel informatie hij of zij nodig heeft om om te gaan met een risico'* (Griffin, Neuwirth, Dunwoody, Giese, 2004).

Volgens het HSM motiveert de behoefte van een persoon aan sufficiency om systematisch te gaan verwerken. Met sufficiency wordt hier bedoeld dat mensen zoveel inzet tonen als nodig is om voldoende vertrouwen te krijgen in het feit dat ze hun verwerkingsdoelen hebben bereikt. De persoonlijke relevantie van het onderwerp van een boodschap voor het individu kan bijvoorbeeld motiveren om de boodschap systematisch te gaan verwerken.

Het vertrouwen dat een persoon in zijn kennis, zijn attitudes en de validiteit van de boodschap met betrekking tot een risico heeft (sufficiency threshold) en dan vooral over hoe te handelen in het geval dat het gevaar zich voor doet, wat zich zou moeten manifesteren in een oordeel over de hoeveelheid informatie waarvan diegene vindt dat hij of zij nodig heeft om om te gaan met het risico, wordt beïnvloed door subjectieve informatie-verzamelings normen en affectieve reacties (zoals angst). Men zal meer gemotiveerd raken om meer inzet te vertonen bij het zoeken naar en verwerken van informatie als de sufficiency threshold hoger is dan de hoeveelheid informatie waarvan de respondent vindt dat hij of zij op het moment bezit.

Figuur 3: een gedeelte van het RISP model (Griffin, Dunwoody, Neuwirth, 1999).



1.6 Samenvatting

In de geschiedenis van risicocommunicatie zijn drie fases te vinden. Op dit moment bevinden we ons in de derde fase. Er wordt erkend dat er bij het algemene publiek een gebrek aan vertrouwen is als het gaat om risico kwesties en dat er daarom bij de uitvoering van risicocommunicatie verder moet worden gekeken dan naar de puur instrumentele technieken van persuasieve communicatie.

Als een gemeente gaat risicocommuniceren dient er rekening te worden gehouden met de lokale context-factoren. Als een provincie gaat communiceren moeten zij, naast andere factoren, rekening houden met het feit dat er traditioneel een voorkeur heerst onder burgers voor de lokale overheid. Er zijn veel factoren van invloed op de wijze waarop risico-informatie wordt verwerkt door mensen. Als een overheid achter al deze factoren wil komen zullen zij, naast het doen van onderzoek om een schets van de verschillende situaties te verkrijgen, de dialoog met de burger aan moeten gaan. Zo krijgen de burgers ook het gevoel dat ze meewerken aan hun eigen veiligheid wat weer helpt bij het versterken van de band met de overheid en bij het verwerken van de risico-informatie.

Ook is het duidelijk geworden dat risicocommunicatie een cyclisch proces is. De omgeving verandert continu en daar dient rekening mee te worden gehouden. Een overheid dient dus niet alleen een pro-actieve houding aan te nemen bij het risicocommuniceren maar moet ook reactief communiceren. Bij het risicocommuniceren moet ook rekening worden gehouden met het feit dat er bedoelde en onbedoelde boodschappen worden verzonden. Door een goede samenwerking tussen alle actoren en stakeholders zullen de verschillen in perspectieven van deze actoren en stakeholders en dus de verschillende informatie die verzonden wordt beter op elkaar worden afgestemd. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat er ook onofficiële zenders zijn die een grote invloed kunnen hebben.

2. Onderzoeksvragen

Het hoofddoel van dit onderzoek is om de status van risicocommunicatie op een lokaal niveau te beschrijven. Deze beschrijving is gebaseerd op de ontwikkelde risicocommunicatie-strategieën en op de manier waarop de lokale overheden samenwerkten of samenwerken met andere stakeholders om een risicocommunicatie-strategie te ontwikkelen die burgers helpt bij maken van directe en/of indirecte beslissingen met betrekking tot risico. Aan de hand van de literatuur zal er dan geprobeerd worden om enkele aanbevelingen te doen die ervoor kunnen zorgen dat het risicocommunicatie proces verbeterd wordt.

Dit onderzoek bestaat uit twee casestudies. Eén van de provincie Brabant en één van de provincie Zeeland. Het onderzoek op provinciaal niveau is in Brabant gedaan in de regio Midden en West Brabant omdat een onderzoek naar de gehele provincie te uitgebreid zou worden. De keuze voor Brabant is gemaakt omdat men in Brabant behoorlijk actief is op het gebied van risicocommunicatie en er behoorlijk wat zware industrie te vinden is. De keuze voor Zeeland is gemaakt omdat daar ook veel zware industrie te vinden is, onder andere een kerncentrale, en er net de eerste ronde van het risicocommunicatie-plan is uitgevoerd. Het grote verschil tussen Brabant en Zeeland is dat er in Zeeland relatief weinig inwoners zijn tegenover relatief veel industrie. In beide provincies zijn haventerreinen te vinden met daarop enkele BRZO bedrijven.

De onderzoeksvragen zijn:

Netwerk:

- Welke actoren en stakeholders functioneren er op dit moment in het formele netwerk van risicocommunicatie in Midden en West Brabant en Zeeland?
- Hoe is de samenwerking tussen de actoren en stakeholders met betrekking tot risicocommunicatie op dit moment in Midden en West Brabant en Zeeland?

Strategie (inhoud)

- Welke communicatie-strategieën worden er gebruikt, zijn er gebruikt of worden er ontwikkeld?
- Houden de eventueel gebruikte strategieën rekening met de verschillende informatiebehoeftes van de burgers?

Strategie (proces en implementatie)

- Hoe wordt of is de risicocommunicatiestrategie ontworpen?
- Hoever is men met het ontwikkelen/implementeren van een risicocommunicatiebeleid?
- Welke denkbeelden over risicocommunicatie(strategie) heersen er op dit moment bij sleutelfiguren in het netwerk van risicocommunicatie en hoe beïnvloeden deze de huidige situatie?

Aanbevelingen

- Wat kan er gedaan worden om de risicocommunicatie te verbeteren?

3. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk zal worden besproken welke methoden van onderzoek er zijn gebruikt en hoe de onderzoeksprocedure eruit zag.

3.1 De case study

Het doel van een case studie is het beschrijven van een overzichtelijk sociaal systeem of proces onder bepaalde gezichtspunten, waarbij de sociale interactie, de uiteenlopende perspectieven van de deelnemers en de wisselwerking tussen de interactie en deze perspectieven een belangrijke plaats innemen (Swanborn, 1981). Case studies zijn zeer geschikt bij het onderzoeken van een fenomeen waar de onderzoeker weinig tot geen invloed op heeft en bij het beantwoorden van 'hoe' en 'waarom' vragen. Er zijn uitleggende case studies, explorerende case studies en beschrijvende case studies (Yin, 1994).

In dit onderzoek worden de provincie Brabant + twee gemeenten en de provincie Zeeland + twee gemeenten onderzocht.

3.2 Triangulatie

Kenmerkend voor case studies is het gebruik van verschillende informatiebronnen. Het is belangrijk om meerdere bronnen van bewijs te gebruiken. Dit heet triangulatie. Patton onderscheidt vier typen:

1. data triangulatie
2. onderzoeker triangulatie
3. theorie triangulatie
4. methodische triangulatie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van data triangulatie. Door triangulatie wordt de validiteit vergroot. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van document analyses, observaties en interviews.

3.3 Het interview

Om een goed beeld van de situatie met betrekking tot risicocommunicatie te verkrijgen is gekozen om per gemeente drie personen te interviewen:

- Eén persoon (communicatieadviseur) van de gemeente, dit omdat deze personen het meeste weten over de stand van zaken met betrekking tot risicocommunicatie in de betreffende gemeente.
- Eén uit het bedrijfsleven. Er is geprobeerd om in elke gemeente een bedrijf te interviewen dat te maken heeft met veel risico omdat zij ervaring hebben met het werken met gevaarlijke stoffen en de eventuele communicatie daar over.
- Eén uit een dorps/wijk/buurtraad. Dit omdat deze raden dienen als stem van de bevolking. Zij staan midden in de samenleving, weten wat er in 'de buurt' speelt en zijn een schakel tussen de inwoners en de gemeente aangezien zij een aantal keer per jaar overleg hebben met de gemeente. Door middel van één interview met een lid van zo'n raad kan er toch een beeld worden verkregen van hoe de inwoners van de betreffende gemeente denken over bepaalde zaken.

In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van interviews met leden van een buurtraad, dorpsraad, stadsraad en wijkraad. Het is belangrijk om het verschil tussen deze raden uit te leggen. In de gemeente Moerdijk is bijvoorbeeld een lid van een buurtraad geïnterviewd. Aan deze buurtraad nemen alle burens van het havengebied van Moerdijk deel. Er zijn dus vertegenwoordigers van bedrijven, van de gemeenten en van de omwonenden aanwezig in deze buurtraad en zij houden zich vooral bezig met zaken betreffende het haventerrein. In de gemeente Borsele is er een lid van een dorpsraad geïnterviewd. In deze dorpsraad zetelen alleen burgers uit de woonkern. Deze dorpsraad is actief op het gebied van lokale zaken zoals de aanleg van fietspaden en watersportoverlast. De stadsraad in Veere is vergelijkbaar met deze dorpsraad. De dorpsraad houdt zich dus met andere zaken bezig dan de burensraad in Moerdijk. De wijkraad Veghel is te vergelijken met de dorpsraad in Borsele en de stadsraad in Veere alleen houden zij zich bezig met gebeurtenissen in hun wijk en dus niet met de gebeurtenissen in het hele dorp/stad.

Verder is er in elke provincie iemand van de veiligheidsregio en een communicatieadviseur van de betreffende provincie geïnterviewd om zo een beeld te krijgen van wat er speelt bij deze hogere organen. Ook is er in elke provincie kort een journalist van de lokale krant geïnterviewd omdat het interessant is om te kijken hoe er vanuit dit perspectief naar risicocommunicatie wordt gekeken.

De afgenomen interviews waren semi-gestructureerde interviews. Het interviewschema⁸ is gebaseerd op de theorieën die bestaan over risicocommunicatie met speciale aandacht voor

⁸ Voor het interviewschema, zie bijlage 3

de concepten information sufficiency en control mutuality. Verder zitten er in het interviewschema vragen betreffende het netwerk van risicocommunicatie.

Elk interview is nadat het was afgenomen uitgetypt en daarna gecodeerd door de verschillende uitspraken en antwoorden onder te verdelen in verschillende onderwerpen en deze in een schema te ordenen. Omdat enkele respondenten dat op prijs stelden is besloten om de namen van de geïnterviewden niet op te nemen in deze thesis maar in een vertrouwelijke bijlage te plaatsen.

3.4 Documentanalyse en observaties

Om een meer valide beeld van alle activiteiten op het gebied van risicocommunicatie in de twee provincies te verkrijgen zijn er verschillende documenten geanalyseerd. Zo veel mogelijk documenten die betrekking hebben op recente risicocommunicatieprogramma's van de provincies en de gemeenten zijn verzameld en doorgenomen. Vooral de documenten rondom 'Focus op veiligheid', de campagne van de provincie Zeeland en 'Bouwen aan Brabant veiliger', de campagne van de provincie Brabant, zijn nauw bestudeerd. Aan de hand hiervan is onder andere, per provincie, een voorlopig netwerk van risicocommunicatie opgesteld, waar later de input van de interviews en observaties aan is toegevoegd.

Tijdens de loop van dit onderzoek zijn er verschillende bijeenkomsten met betrekking tot risicocommunicatie bezocht. Er is in beide provincies geobserveerd bij vergaderingen tussen verschillende partijen zoals de gemeenten, de provincie, de veiligheidsregio, de brandweer, de milieudienst en het bedrijfsleven. Ook is er geobserveerd bij grotere bijeenkomsten zoals de conferentie Externe Veiligheid in het provinciehuis in Brabant en bij de studiedag Brabant Veiliger in het Willem II stadion te Tilburg.

4. Analyse provincie Zeeland

In dit hoofdstuk zal het risicocommunicatie-plan van de provincie Zeeland onder de loep worden genomen. Het risicocommunicatie-plan van de provincie Zeeland is gebaseerd op het 'Communicatieplan Integrale Veiligheidscommunicatie Zeeland' genaamd 'Focus op veiligheid!' (Haja, Rouw, Van Breugel, 2006).



Figuur 4: logo Focus op Veiligheid!

4.1 Principes

De inhoud van de boodschap van het programma Focus op veiligheid! luidt:

Be good and tell it

Zeer belangrijk in de beeldvorming en de voorbeeldfunctie van de overheid: laat zien hoe goed je je zaken voor elkaar hebt. Dat vinden de mensen leuk en fijn, maar vooral ook vertrouwenwekkend. Dat kweekt autoriteit en begrip, dat geeft rust en een professioneel imago. zeker wanneer je als overheid van hun belastingcenten bent ingehuurd om die dingen gewoon in orde te hebben. Gezien aard en doelen van onze campagne (nota bene veiligheidscommunicatie!) dient dat aspect een prominente plaats in de boodschap te hebben en te behouden. Daarnaast moet onze communicatie in dit geval tevens blijken geven van inleving en betrokkenheid van het openbaar bestuur bij de problemen van de burgers. En daarom bieden we de burger naast inzicht en overzicht een uitgestoken hand om ons gezamenlijk voor te bereiden op mogelijke risico's en incidenten. Centraal motto daarbij dient daarom te zijn:

Focus op veiligheid!

In dit plan wordt getracht een samenwerking te bewerkstelligen tussen alle dertien gemeenten in Zeeland. Het doel van Focus op veiligheid is het tijdig, helder en éénduidig informeren van de burger over aspecten van zogeheten externe veiligheid. Daaronder worden aspecten als bijvoorbeeld passieve en actieve verkeersveiligheid, algemene gezondheidsrisico's of sociale veiligheid, niet begrepen. Daarnaast beoogt Focus op veiligheid inwoners te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid voor hun veiligheid en op de middelen die hen daarbij ten dienste staan, in relatie tot verantwoordelijkheid en middelen van de overheid. Het nevensdoel van Focus op veiligheid luidt: het bijdragen aan een

realistisch en positief beeld (imago) van het openbaar bestuur in zijn functioneren en coördineren (en dus ook communiceren!) op vitale beleidsterreinen. 'Uit onderzoek blijkt dat er bij bestuurders koudwatervrees bestaat om over omgevingsrisico's te gaan communiceren. Focus op veiligheid wil met een open dialoog tussen overheid en inwoners deze vrees slechten door middel van de zogeheten "split-screen" –campagne waarin telkens de vraag of zorg van de burgers in éénzelfde advertentie wordt beantwoord door een overheidsfunctionaris'.

Uit de bovenstaande teksten uit Focus op veiligheid zijn verschillende zaken af te leiden. Er wordt opgemerkt dat een professioneel imago belangrijk is. Ook wordt er opgemerkt dat vertrouwen erg belangrijk is: 'laat zien hoe goed je je zaken voor elkaar hebt. Dat vinden mensen leuk en fijn, maar vooral vertrouwenwekkend'. Deze twee onderwerpen: imago en vertrouwen, zijn terug te vinden in de beschrijving van de derde fase van risicocommunicatie die Leiss geeft. In die derde fase van Leiss ligt er een nadruk op de sociale context: op de onderlinge sociale relaties van actoren in het netwerk van risicocommunicatie oftewel op de interactie tussen deze actoren. In de boodschap van Focus op veiligheid wordt ook iets gezegd over die sociale context, namelijk: 'daarnaast moet onze communicatie in dit geval tevens blijf geven van inleving en betrokkenheid van het openbaar bestuur bij de problemen van de burgers. En daarom bieden we de burger naast inzicht en overzicht een uitgestoken hand om ons gezamenlijk voor te bereiden op mogelijke risico's en incidenten'. De overheid nodigt de burger dus uit om mee te doen met de voorbereiding op mogelijke risico's en incidenten. Oftewel, er wordt een uitnodigende/afwachtende rol aangenomen. Gaat een burger in op deze uitnodiging dan begint de interactie. De dialoog ziet de provincie hier in de "split-screen" campagne. Verder wordt het duidelijk dat Focus op veiligheid belang hecht aan networking aangezien ze een samenwerking tussen de 13 gemeenten van Zeeland willen bewerkstelligen.

In het plan Focus op veiligheid wordt de integrale veiligheidscommunicatie gezien als een cyclisch proces en niet als een eenmalige activiteit. De communicatieactiviteiten staan niet op zich, maar zijn ingebed in een reeks van acties. De bedoeling is om het communicatieproces al vanaf het begin in te bakken bij het gemeentelijke en provinciale veiligheidsbeleid. Er dient een belangrijke rol te komen voor publieksonderzoek in brede zin (monitoren van maatschappelijke ontwikkelingen en het inventariseren van informatie- en communicatiebehoeften van burgers) en voor het uitvoeren van de eigenlijke communicatieactiviteiten (uitwisseling informatie, voorlichting, discussie, bijeenkomsten). Na afronding van de communicatieactiviteiten dient dan een evaluatie plaats te vinden van het proces, inclusief feedback op het veiligheidsbeleid en op vorm en uitvoering inclusief

publieksonderzoek. Verder is het ook de bedoeling dat borging van veiligheidscommunicatie een integraal onderdeel van het proces wordt.

Het programma is onder andere gebaseerd op de actiepunten 36 en 37 van de commissie Oosting naar aanleiding van de Vuurwerkramp en op wetsartikelen als artikel 10b, lid 1 van de Wet rampen en Zware Ongevallen dat het college van burgemeester en wethouders vooraf informatie verschaft aan de bevolking over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen. En als de artikelen 2a, 4 lid 1 sub 1, 7, 8 en 9 WRZO waarin verdere regels worden gesteld rondom risicocommunicatie.

In de communicatieaanpak van Focus op veiligheid wordt de verplichte communicatie bij nieuwe rampbestrijdingsplannen, vergunningen, etc. meegenomen. Daarbij wordt het belangrijk geacht dat verplichte communicatie en overige campagnereacties elkaar versterken.

4.2 Doelen

In dit hoofdstuk zal een kritische blik worden geworpen op de verschillende doelen en doelstellingen van het communicatieplan Focus op veiligheid.

In het programma Focus op veiligheid worden verschillende doelstellingen gegeven. Als inleiding op de doelstellingen wordt gezegd dat het belangrijkste doel van de integrale veiligheidscommunicatie is: 'dat inwoners zich beter bewust worden van de risico's in hun (leef)omgeving, weten welke maatregelen de overheid neemt om de gevolgen van de risico's te beperken en wat zij zelf daaraan kunnen doen vóór, tijdens en na een crisis. De overheid kan immers geen 100% veiligheid garanderen en dient de inwoners duidelijk te maken dat er ook een verantwoordelijkheid voor hen is weggelegd. Het tijdig, helder en eenduidig informeren van de inwoners over alle aspecten van het veiligheidsbeleid draagt daar aan bij'. Er wordt een onderscheid gemaakt in externe doelstellingen⁹ en interne doelstellingen¹⁰. Deze doelstellingen worden weer opgedeeld in de kopjes: kennis, houding en gedrag. Door deze opsplitsing van doelen wordt het geheel erg overzichtelijk. Uit de theorie is al gebleken dat kennis, houding en als gevolg daarvan gedrag van de doelgroep, erg belangrijke factoren zijn voor een goed risicocommunicatie-proces.

4.2.1 Externe doelstellingen

Het is af en toe lastig om een goed onderscheid in de doelstellingen te maken. Neem bijvoorbeeld de doelstelling onder het kopje 'houding' bij externe doelstellingen: 'de doelgroep is zich bewust van de risico's in de leefomgeving'. Deze komt erg overeen met de

⁹ Voor de externe doelstellingen zie Tabel 1 op de volgende pagina

¹⁰ Voor de interne doelstellingen zie bijlage 4

doelstelling onder het kopje Kennis: 'de doelgroep kent de risico's in de leefomgeving en is bewuster van die risico's'. De doelstelling onder het kopje 'gedrag': 'de doelgroep weet wat zij zelf kan doen, voor tijdens en na een ramp zodat de zelfredzaamheid op dit gebied

Tabel 1: externe doelstellingen en hun doelgroep uit Focus op veiligheid!

Kennis	• de doelgroep kent de risico's in de leefomgeving en is bewuster van die risico's • de doelgroep weet wat de overheid preventief doet aan die risico's en wat de burger van de overheid ten tijde van crisis kan verwachten • de doelgroep weet welke communicatiemiddelen men kan gebruiken voor, tijdens en na een ramp • de doelgroep weet wat te doen bij een dreigende ramp; hoe te reageren op een crisis.
Houding	• de doelgroep vindt dat de overheid werk maakt van veiligheid; zich daar duidelijk op focust • de doelgroep is zich bewust van de risico's in de leefomgeving • de doelgroep vindt dat zij zelf een rol speelt bij het beperken van de gevolgen van een ramp of crisis.
Gedrag	• de doelgroep weet wat zij zelf kan doen, voor, tijdens en na een ramp zodat de zelfredzaamheid op dit gebied toeneemt; zij bereidt zich daar op voor • de doelgroep helpt ten tijde van crisis de overheid in plaats van alleen hulp vragen • de doelgroep handelt adequaat ten tijde van een crisis
Doelgroep	Inwoners en bezoekers van de provincie Zeeland.

toeneemt, zij bereidt zich daar op voor' zou beter passen onder het kopje 'kennis' aangezien het hier gaat over weten wat te doen. Zo wordt ook het onderscheid tussen deze doelstelling en de doelstelling 'de doelgroep handelt adequaat ten tijde van een crisis' (hier gaat het echt om het handelen zelf) wat duidelijker. Zou de eerder genoemde doelstelling echter verplaatst worden naar het kopje 'kennis' dan valt op dat daar al de doelstelling 'de doelgroep weet wat te doen bij een dreigende ramp, hoe te reageren op een crisis' staat. Ook tussen deze twee doelstellingen zit dus erg weinig onderscheid. De doelstellingen zijn dus wat algemeen te noemen.

Verder is de doelstelling onder het kopje 'houding': 'de doelgroep vindt dat de overheid werk maakt van veiligheid; zich daar duidelijk op focust' een wat te algemene doelstelling. Uit de doelstelling zou kunnen worden afgeleid dat doordat de burgers vinden dat de overheid werk maakt van veiligheid, er dus veel vertrouwen in de overheid is. Zoals bekend is uit de theorie is er in het algemeen vanuit burgers geen groot vertrouwen in de overheid. Deze doelstelling zou dus beter kunnen worden opgesplitst in een aantal specifiekere doelstellingen.

Doelstellingen die bijvoorbeeld gaan over de houding en het gedrag van medewerkers van de (lokale) overheid of over een zichtbaar goede samenwerking tussen bedrijven en gemeenten.

Een andere doelstelling is de doelstelling onder het kopje 'houding': 'de doelgroep vindt dat zij zelf een rol speelt bij het beperken van de gevolgen van een ramp of crisis'. Hier komt het concept Control Mutuality als een uitkomst naar voren. Door deze doelstelling wordt het duidelijk dat er een interesse voor risico-informatie door de (lokale)overheid dient te worden

opgewekt bij burgers en dat er bij de overheid een interesse is voor wat burgers willen weten. Er wordt rekening gehouden met de kennis, de interesses, de behoeftes, de feedback en het gedrag van het publiek/de stakeholders. Het publiek/de stakeholders helpen zo bij het risicocommunicatieproces. In de rest van de doelstellingen zitten veel voorspeller van Control Mutuality als proces:

Positiviteit: 'de doelgroep vindt dat de overheid werk maakt van veiligheid; zich daar duidelijk op focust'.

Het delen van taken: 'de doelgroep helpt ten tijde van crisis de overheid in plaats van alleen hulp vragen.

Zekerheden: 'de doelgroep weet wat de overheid preventief doet aan die risico's en wat de burger van de overheid ten tijde van crisis kan verwachten'.

4.2.1 Interne doelstellingen

Een belangrijke interne doelstelling die in het communicatieplan Focus op veiligheid wordt genoemd is dat er sprake moet zijn van een multilevel, multichannel gedachte. Oftewel eenheid uitstralen op zoveel mogelijk niveau's en zoveel mogelijk kanalen, het creëren van eenheidsworst in de communicatie aanpak. Er wordt dus rekening gehouden met, de in de theorie gevonden, twijfel en verwarring die kan ontstaan als er verschillende zenders van risico-informatie zijn.

De grootste kritiek die op sommige interne doelstellingen, die ook zijn ingedeeld in de kopjes kennis, houding en gedrag, kan worden gegeven is dat ze wel erg algemeen zijn. Kijkend naar de doelgroep die nogal uitgebreid is en alle doelstellingen, lijkt het een onmogelijke opgave om alle doelstellingen, dus veranderingen in kennis, houding en gedrag, te bewerkstelligen bij alle doelgroepen. Wordt het concept information sufficiency erbij gehaald, dan blijkt het dat het ook niet persé nodig is om heel erg veel informatie te krijgen. Het is belangrijker dat mensen de informatie kúnnen krijgen die ze wíllen hebben. Om dit te bewerkstelligen zal de (lokale)overheid zicht moeten krijgen op de interesses van hun burgers. Er kan dan worden ingespeeld op deze interesses om er zo voor te zorgen dat mensen ook meer wíllen weten over risico.

Verder is er ook bij de interne doelstellingen te weinig onderscheid tussen sommige doelstellingen. Zo zeggen de doelstellingen: 'de doelgroep begrijpt dat de gezamenlijke, uniforme aanpak meer vruchten afwerpt dan wanneer iedere overheid met een eigen boodschap en eigen communicatiemiddelen naar buiten komt' en 'de doelgroep vindt bij veiligheidscommunicatie een gemeenschappelijke, uniforme uitstraling belangrijker dan een individuele aanpak', zo goed als hetzelfde.

4.3 Communicatiemiddelen

In het programma Focus op veiligheid worden diverse communicatiemiddelen gegeven¹¹. Deze communicatiemiddelen zijn opgedeeld in 'communicatie over het project Focus op veiligheid', 'communicatie van Focus op veiligheid naar de externe doelgroep' en 'interne communicatiemiddelen en –kanalen'. De communicatiemiddelen die ter beschikking staan voor het communiceren naar de externe doelgroep zijn voornamelijk 'een-weg' communicatiemiddelen zoals advertenties, gemeentelijke informatiepagina's, radio en televisie. De twee-weg communicatiemiddelen die aanwezig zijn, zijn de vragenlijn (er wordt per gemeente beslist of dit gewenst is, er komt geen centraal nummer bij de provincie) en afhankelijk van hun opzet de thema-avonden voor burgers en open dagen bij bedrijven.

4.4 Het netwerk

4.4.1 Actoren

In het communicatieplan Focus op veiligheid is een heel hoofdstuk gewijd aan de actoren en hun verantwoordelijkheden. Focus op veiligheid onderscheidt de volgende actoren:

De taskforce: de organisatie van het project Focus op veiligheid is een projectorganisatie die bestuurlijk aangestuurd wordt door de burgemeester van de gemeente Kapelle. Hij is operationeel leider van de taskforce en rapporteert aan het Veiligheidscollege over de voortgang in de praktijk. De leden van de taskforce zijn:

De risicocommunicatie-adviseur van de gemeente Schouwen Duivendijk en de risicocommunicatie-adviseur van de gemeente Borsele. Zij zijn adviseurs op het communicatie vlak van de campagne en zijn verantwoordelijk voor de coördinatie en implementatie van de regionale campagne. Zij zullen tevens coördinatie en ondersteuning bij de implementatie van de lokale campagne verzorgen in de vorm van collegiale begeleiding (advies en bijvoorbeeld eindredactie van teksten).

Verder is er ook een adviseur op het gebied van financiën en deze is tevens vertegenwoordiger namens de provincie Zeeland in het project.

De campagne loopt op lokaal en regionaal niveau waardoor samenwerking wordt gestimuleerd. Het regionaal niveau wordt gecoördineerd door de taskforce. Deze formuleert, coördineert en beheert de campagne (o.a. huisstijl en de regionale middelen) en zorgt voor de uniformiteit van de uitvoering. Op lokaal niveau heeft elke overheidsinstantie (zoals gemeenten) een eigen ambitieniveau met betrekking tot communicatie. Onafhankelijk van dat niveau dient een gemeente zich te conformeren met de uitgangspunten en vorm van de

¹¹ Voor een volledige lijst zie bijlage 5

campagne. Om dit te bereiken wordt een toolkit aangeleverd. Deze biedt voor elke afzonderlijke gemeente handvatten om de lokale communicatiecampagne uit te voeren. Er worden ontmoetingen georganiseerd tussen partijen en er wordt gebruik gemaakt van bestaande initiatieven en projecten.

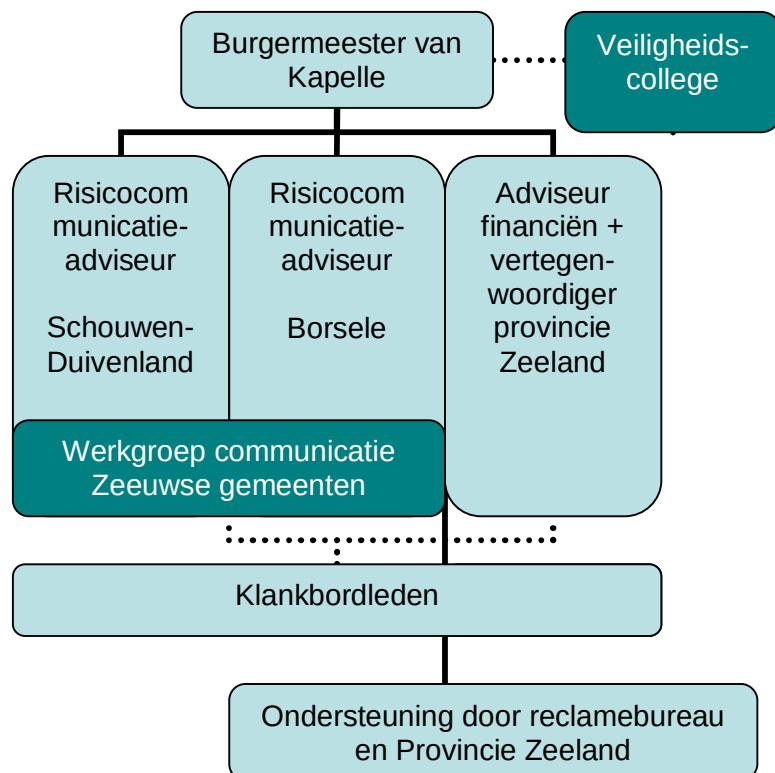
Vertegenwoordigers van de Zeeuwse overheden participeren ook in het Europese INTERREG IIC project AWARE (attention to warning and readiness in emergencies). Dit project dat mede gefinancierd wordt door de Europese Commissie beoogt een bewustwordingsproces op gang te brengen. Burgers en bestuur moeten zich bewust worden van de risico's in hun leefomgeving en hun eigen rol bij de verbetering van de veiligheid.

De klankbordgroep: zorgt ervoor dat het contact tussen de 'gebruikers' c.q. 'afnemers' van de campagne adequaat en structureel zal zijn ten behoeve van het benodigde draagvlak. Aldus kan de campagne waar nodig ook soepel en tijdig worden bijgesteld, verbeterd, verdiept, verbreed, etc. De klankbordgroep bestaat uit:

- Projectmedewerkers Risicokaart
- Een lid van de regionale projectgroep Externe Veiligheid
- Een vertegenwoordiger van de veiligheidsregio
- Een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven

En kan afhankelijk van de voortgang van het project worden uitgebreid.

Figuur 5: organogram Focus op veiligheid



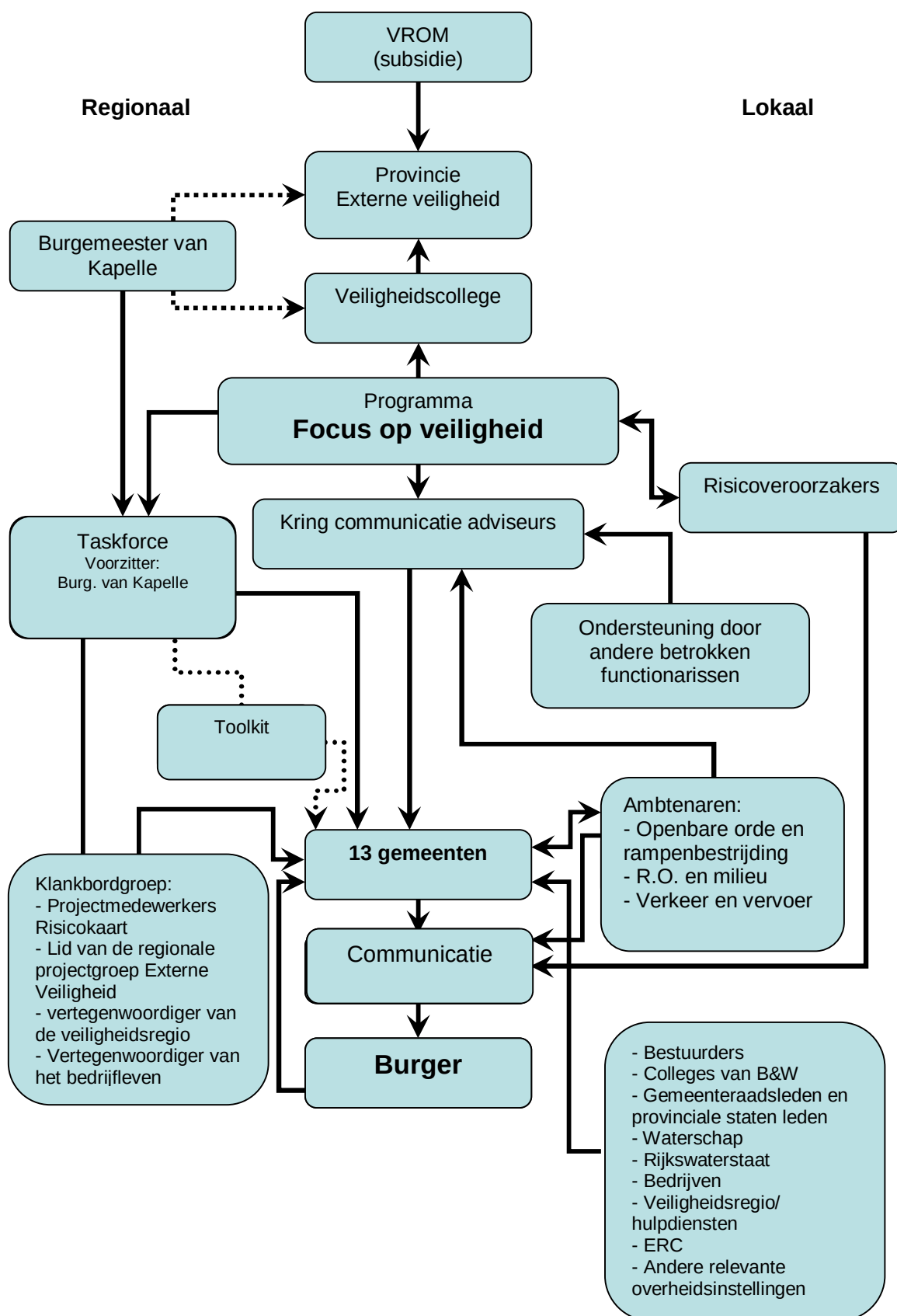
Veiligheidsregio (politie, GHOR, brandweer, GGD, e.d.): de medewerkers van de operationele diensten kunnen uitleggen wat er gebeurt in een crisissituatie en hoe het publiek daarbij kan helpen; zij kunnen ook toelichten hoe burgers zich kunnen beschermen en wat zij kunnen doen om de kans op rampen te verkleinen. Verder kunnen medewerkers van brandweer en politie van dienst zijn in de inventarisatiefase van risicobronnen in het gebied waar gecommuniceerd gaat worden.

Risicoveroorzakers: communiceren vaak al over veiligheidsaspecten via eigen communicatiemiddelen. Zij dienen deze activiteiten te koppelen aan de campagne Focus op veiligheid.

Ambtenaren openbare veiligheid & rampenbestrijding, ambtenaren ruimtelijke ordening en milieu, ambtenaren verkeer & vervoer: hebben vooral een taak in de voorbereiding en voorfase van communicatie (inhoudelijke input), maar ook tijdens communicatieactiviteiten zelf (kennisbron). De communicatiedeskundigen zijn verantwoordelijk voor het beleid (voor strategie, koers, samenhang, timing en vorm) van de communicatie.

Burgers: de burgers krijgen door Focus op veiligheid een rol in het veiligheidsbeleid. Samen met de overheid moeten zij een team vormen dat sterk genoeg is om de veiligheid te bewaken en om waar nodig, in te grijpen. Ze moeten meedenken, signaleren en hulpverlenen vóór, tijdens en na een crisis.

Figuur 6: netwerk risicocommunicatie-strategie volgens Focus op veiligheid



4.5 Het proces

4.5.1 Wat is er gedaan?

Na het opstellen van het communicatieplan Focus op veiligheid door een communicatieadviseur van Borsele en van Schouwen Duivenland plus een medewerker van de provincie Zeeland, is er een advertentiecampagne opgestart. De campagne heeft twee maanden gelopen en bestond uit posters waarop een inwoner een burgemeester een vraag stelde en antwoord kreeg + een verwijzing naar de website van de betreffende gemeente. Er zijn twee gemeenten die niet mee hebben gedaan met de campagne.

Er is geen onderzoek gedaan naar het effect van de campagne en het is daarom ook onbekend hoeveel inwoners de campagne hebben opgemerkt/de boodschap hebben opgepikt. Na deze campagne hebben er en vinden er nog steeds verschillende meetings plaats met als onderwerp de voortgang van Focus op veiligheid. Daarbij komen vragen aan de orde als wat de beste manier is om door te gaan met de campagne

4.5.2 Evaluatie

Er zijn verschillende bijeenkomsten geweest met als doel het evalueren van de campagne en om te beslissen hoe verder te gaan met Focus op veiligheid. Tijdens deze bijeenkomsten werd verteld door de aanwezigen dat de voorlichters van de gemeenten in Zeeland die mee hebben gedaan positief zijn over de samenwerking. Het aanleveren van materiaal voor de campagne binnen de gemeenten ging echter moeizaam. Verder zijn er erg weinig reacties van derden ontvangen. Een ander interessant punt wat opgemerkt werd was dat er bij enkele bedrijven aversie bestaat tegen de risicokaart. Dit heeft te maken met de ramp in New York op elf september, bedrijven willen hierdoor niet teveel communiceren over de details van risico's. De BRZO bedrijven wilden wel meewerken met Focus op veiligheid.

Ook werd er gemeld dat er concrete linken naar Externe Veiligheid, Openbare Orde en Veiligheid en hulpdiensten zijn en dit wordt als positief ervaren.

4.5.3 Vervolg

Tijdens de meetings zijn er besluiten genomen over hoe verder te gaan met de campagne Focus op veiligheid. De eerste vraag die werd gesteld was óf er wel door moet worden gegaan met de campagne. De deelnemers van de meetings waren unaniem van mening dat er wel moet worden doorgegaan en daarbij is de campagne vastgelegd voor een periode van vier jaar.

Er zijn ook vervolgdelen voor de campagne opgesteld:

- Specifiek Zeeuwse risico's benoemen
- Samenwerking tussen de verschillende (ambtelijke) disciplines op het gebied van risicocommunicatie verbeteren
- Verinnerlijken van Zeeuwse risico's bij de Zeeuwse burgers

4.6 De provincie en de veiligheidsregio

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van interviews met een communicatieadviseur van de provincie Zeeland en een communicatieadviseur van de veiligheidsregio Zeeland verder ingegaan op wat er nu allemaal gebeurd is met Focus op veiligheid en hoe daar over gedacht wordt¹². Beide geïnterviewden nemen deel in de klankbordgroep van Focus op veiligheid. Verder komt er ook kort een journalist van de Provinciale Zeeuwse Courant met als aandacht veiligheid aan het woord. De interviews zijn een moment opname en ondertussen zouden er zaken alweer veranderd kunnen zijn.

Binnen de provincie en de veiligheidsregio is niet veel ervaring met risicocommunicatie. Beide geïnterviewden hebben alleen ervaring met risicocommunicatie door Focus op veiligheid. De communicatieadviseur van de veiligheidsregio heeft de eerste advertentieronde en de ontwikkeling daarvan niet meegemaakt omdat ze toen nog niet werkte bij de veiligheidsregio, het is niet bekend of er iets gearchiveerd is over Focus op veiligheid.

4.6.1 Principes

Heel belangrijk in de principes van Focus op veiligheid is de rol van de burger. De burgers moeten zien dat de overheid zijn zaken voor elkaar heeft. Er dient een uitgestoken hand te worden aangeboden.

Uit de interviews blijkt dat burgers op dit moment nog helemaal niet betrokken zijn bij Focus op veiligheid. Er wordt door de communicatieadviseur van de provincie opgemerkt dat de burger maar weinig behoefte heeft aan informatie over risico met als reden de slecht bezochte risicokaart. Er is echter wel gemerkt tijdens een open dag die ook over risicocommunicatie ging, dat als mensen de informatie krijgen aangereikt ze toch wel erg geïnteresseerd zijn. Op deze open dag was er een smartboard aanwezig met daarop de risicokaart. Mensen vonden het erg interessant om er naar te kijken en bijvoorbeeld hun eigen huis op te zoeken en te kijken of er overstromingsgevaar dreigde. Ze bleven er zelfs

¹² Voor de volledige uitwerking van de interviews, zie bijlage deel 2

voor wachten. Ook hingen er posters van de campagne Denk Vooruit, waar weinig mensen al iets van gehoord hadden en dat werd ook gewaardeerd door de burgers. Dit gedrag werd als opvallend opgevat want er werd veel passiever gedrag verwacht. Uit deze reactie zou af te kunnen leiden zijn dat mensen wel geïnteresseerd zijn in de risicokaart maar gewoon niet van het bestaan afweten.

De communicatieadviseur van de provincie meldt: 'de afstemming van de informatie op verschillende groepen burgers is op dit moment niet goed geregeld. Dit is een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke partijen, er moet niet teveel gestuurd worden in dit soort zaken. De boodschappen moeten op elkaar worden afgestemd en zo ook het uiterlijk, maar als bijvoorbeeld een bedrijf vindt dat zij hun omgeving moeten informeren over risico dan is dat hun verantwoordelijkheid, met hun eigen doelgroep en hun eigen boodschap. Als bedrijf heb je een veel kleinere groep om naar te communiceren en als gemeente en veel grotere groep. De provincie moet zich met deze processen niet teveel bemoeien, niet met de belerende vinger wijzen'.

Volgens de provincie is het wel de bedoeling om de burger te gaan betrekken bij Focus op veiligheid om er zo achter te komen wat ze willen. 'Er is een congres geweest in Vlissingen wat bedoeld was voor inwoners met vragen als 'wat vinden jullie nu van de risico's in de omgeving?'. Verder is er ook een burgerpanel bij de provincie dat nuttig is om erachter te komen hoe burgers zaken zien, want vaak blijkt dat zij de zaken heel anders bekijken dan mensen van de provincie. In dit burgerpanel is risico één keer heel kort aan de orde geweest. In het algemeen is het de bedoeling dat burgers steeds meer betrokken worden bij het ontwikkelen van beleid door de provincie'.

Verder vertelt de communicatieadviseur van de provincie dat de eerste advertentieronde is geweest. 'Richting de burger is er nog weinig concreets bereikt. Dat had beter moeten. Er had sneller een slag gemaakt kunnen worden, de volgende stap had sneller moeten komen. Ook vanwege de risicokaart die wel wat ondersteuning kan gebruiken' (zie tabel x).

Tabel 2: aantal hits tijdens de periode 14.12.05 tot 07.01.06 op de Zeeuwse risicokaart

Periode	14-20.12	28.12-03.01	11-17.01	18-24.01	25-31.01	01-07.02
Publieke risicokaart	776	169	153	155	116	115
Professionele risicokaart	56	13	17	16	16	24

In deze tabel staan de hits per tijdperiode, dus bijvoorbeeld van 14 tot en met 20 december 2005 (eerste kolom) of van 1 tot en met 7 februari 2006 (laatste kolom), op de Zeeuwse risicokaart.

‘Eén ding wat in ieder geval tot nu toe met de campagne Focus op veiligheid is bereikt, is dat de gemeenten met elkaar samenwerken. Er is sprake van één gezicht, één stijl. Dat interne effect is een begin en ook wel een beetje de reden van de eerste bijeenkomsten van Focus op veiligheid. Er is in het begin ook gezegd dat er niet meteen allemaal andere partijen bij betrokken moeten worden. Eerst moet er iets ontwikkeld worden met de gemeenten en vandaar uit kan er dan uitgebouwd worden. Dat punt is nu bereikt’.

De communicatieadviseur van de veiligheidsregio vindt dat er niet veel zicht is op de informatiezoekbehoefte van burgers. Ook vindt zij dat er op dit moment niet goed wordt ingespeeld op de behoefte van burgers om naar informatie te zoeken. Om dat beter te doen moet er onderzoek worden gedaan naar de verschillende doelgroepen. Daarna kan dan de inhoud van de communicatie en de strategie worden vastgesteld. Voor ouderen moet er misschien andere communicatie worden gebruikt dan voor jongeren, ook mensen die dichterbij bepaalde risico's wonen hebben andere informatie nodig dan mensen die er ver vanaf wonen.

Om een goed beeld te kunnen geven van hoe de communicatieadviseurs van de provincie en de veiligheidsregio over bepaalde zaken denken, wat hun doelen en middelen zijn en hoe zij het netwerk rondom risicocommunicatie zien volgen hieronder enkele tabellen. De informatie in deze tabellen komt uit de interviews.

4.6.2 Doelen

Tabel 3: de doelen van communicatieadviseurs van de provincie en de veiligheidsregio

	Provincie	Veiligheidsregio
Doelen	Enerzijds mensen bewust maken van de risico's en ze voorbereiden op mogelijke rampen en calamiteiten. Anderzijds is het ook een doel om meer samenwerking tussen de gemeenten te stimuleren. Deze samenwerking dient dan uiteindelijk uitgebreid te worden naar de provincie, de veiligheidsregio en bedrijven.	Naast de doelen die worden gesteld in het plan Focus op veiligheid vindt de veiligheidsregio het een must dat burgers inspraak krijgen in het risicocommunicatiebeleid

4.6.3 Communicatiemiddelen

Tabel 4: de communicatiemiddelen van de provincie en de veiligheidsregio volgens de communicatieadviseurs

	Provincie	Veiligheidsregio
Communicatiemiddelen	De website De risicokaart Bijeenkomsten over de risicokaart Een blad genaamd Tijdingen dat de provincie uitgeeft en wat vooral over natuur, milieu en risico's gaat.	Intern overleg: de eerste meeting bij Focus op veiligheid is teruggekoppeld naar de commandant brandweer Het interne informatiebulletin (nieuwsbrief die ook extern is)

4.6.4 Het netwerk

Tabel 5: het netwerk rondom risicocommunicatie volgens de communicatieadviseurs van de provincie en de veiligheidsregio

	Nationaal	Provinciaal	Lokaal
Actoren	ERC	Provincie Veiligheidsregio Commissaris van de Koningin Externe Veiligheid	Vertegenwoordigers van (BRZO) bedrijven Voorlichters van de gemeenten Ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid en Externe Veiligheid
Stakeholders		De provincie en de veiligheidsregio omdat zij een taak hebben in de ondersteuning	De burgemeesters omdat daar de verantwoordelijkheid ligt. De gemeenten omdat zij de werkelijke gesprekspartner zijn met de bevolking De bedrijven omdat zij een verantwoordelijkheid hebben omdat zij risico veroorzaken
Experts	Erc Rijkswaterstaat	De communicatieadviseur zelf Voor de inhoud mensen vanuit Externe Veiligheid, het waterschap en de veiligheidsregio	De gemeente De brandweer De politie
Verantwoordelijken voor het formuleren en ontwikkelen van het risicocommunicatie-beleid		De provincie (cluster-coördinator van het cluster Openbare Orde en Veiligheid) De veiligheidsregio	De gemeenten met als doelgroep de inwoners De bedrijven met als doelgroep de omwonenden en de medewerkers. De gemeenten zijn echter de verantwoordelijken
Andere actoren	De doelgroep van de provincie zijn de burgers en de doelgroep van de veiligheidsregio zijn de hulpverleningsdiensten. Verder is er nog behoefte aan kennis van andere actoren zoals van het ERC. Ook is er behoefte aan onderzoek naar de effecten van Focus op veiligheid.		

4.6.5 Samenwerking

Tabel 6: de samenwerking binnen focus op veiligheid volgens de communicatieadviseurs van de provincie en de veiligheidsregio

	Provincie	Veiligheidsregio
De samenwerking binnen Focus op veiligheid	De samenwerking kan beter. Het idee bestaat dat iedereen best wel wil en dat iedereen het leuk vindt en goed vindt dat iedereen er is, maar op het moment dat er gevraagd wordt om iets te leveren wordt het al moeilijker. Dit gevoel komt vooral door de ervaring met de eerste ronde. De belangrijkste reden hiervoor is waarschijnlijk tijdgebrek en omdat risicocommunicatie geen prioriteit is. Er is genoeg vertrouwen tussen de gemeenten onderling om goed samen te werken. De samenwerking tussen de gemeenten en de provincie moet voorzichtiger worden aangepakt. Gemeenten vinden al snel dat de provincie taken over neemt en dat werkt averechts.	Er heerst tevredenheid over de samenwerking. In het begin was er nog twijfel of de veiligheidsregio als bedreiging werd gezien maar dat bleek helemaal niet zo te zijn. Er is vertrouwen in de samenwerking en de verschillende actoren met een kleine twijfel of sommige actoren zich wel genoeg willen inzetten. Een manco in de samenwerking is dat hij afhankelijk is van maar een paar personen. Als die wegvallen is de kans aanwezig dat Focus op veiligheid weer doodbloed. De samenwerking is dus kwetsbaar. Op dit moment wordt gekeken of er eigenlijk wel een rol is weggelegd voor de veiligheidsregio in Focus op veiligheid.

4.6.6 Denkbeelden

Tabel 7: de denkbeelden met betrekking tot risicocommunicatie van de communicatieadviseurs van de provincie en de veiligheidsregio

	Provincie	Veiligheidsregio
Kennis en vertrouwen	Het gevoel genoeg te weten over risico's zodat er een goed risicocommunicatiebeleid kan worden opgesteld is niet aanwezig. Er is wel vertrouwen in de provincie met betrekking tot het uitvoeren van een risicocommunicatiebeleid, dit geldt ook voor de andere actoren hoewel het een tweede vraag is of zo dat wel willen.	Op dit moment is er nog niet het gevoel dat er voldoende kennis aanwezig is over risico om een goed risicocommunicatiebeleid op te stellen, dat heeft vooral te maken met het feit dat de geïnterviewde nog niet zo lang bij de veiligheidsregio werkt. Kennis over ontwikkeling van beleid is wel voldoende aanwezig. Ook is er vertrouwen in de eigen organisatie als het aankomt op het ontwikkelen van een risicocommunicatiebeleid en dat zal waarschijnlijk alleen maar groeien want er worden wat veranderingen doorgevoerd die gunstig zullen zijn voor risico en crisiscommunicatie. Er is ook vertrouwen in de provincie, en in het algemeen ook in de gemeenten maar dat verschilt per gemeenten en dit is ook het geval voor bedrijven.
Toekomstbeeld	Het ideale toekomstbeeld is dat alle mensen voorbereid zijn op calamiteiten en dat als zich een calamiteit voordoet, ze dan weten wat ze moeten doen. Om dit te bereiken moet risicocommunicatie een prioriteit worden, boven aan de agenda staan, iedereen moet het	Het ideale toekomstbeeld zou zijn dat er continuïteit is in risico en crisiscommunicatie in Zeeland, dat er een geborgde structuur is en dat er structureel regelmatig overleg is met een groep mensen die iets breder is dan de groep Focus op veiligheid nu is. Bijvoorbeeld het

	belangrijk vinden, alleen maar actieve burgers dus. Dit beeld zal waarschijnlijk nooit bereikt worden. Realistischer zou zijn dat je een gedeelte van de inwoners bewust maakt zodat ze ook eens op de risicokaart kijken, dat ze in ieder geval een keertje over hun eigen situatie nadenken. Dit is te bereiken door herhaling van de boodschap en door je middelen om te communiceren op verschillende manieren te gebruiken, ze aantrekkelijk maken, de boodschappen die worden verzonden moeten heel dicht bij de mensen liggen en moeten herkenbaar zijn bijvoorbeeld: "hoe haal ik mijn kinderen weg van school als er iets gebeurt?". Als er een website is dat deze regelmatig veranderd wordt, dat er iets aan wordt toegevoegd. En mocht er zich weer een incident voordoen dan moet daar op aangehaakt worden.	overleg van de voorlichters van de gemeenten, dat vier keer per jaar plaatsvindt, mag wel één van die vier keer over risicocommunicatie gaan. Als er iets aan de hand is kom je elkaar ook tegen, dan is het beter dat je elkaar al eens ontmoet hebt. Over 7 jaar moet dit bereikt kunnen zijn. Hiervoor is meer kennis nodig, meer onderzoek, training/vaardigheden voor gemeenten en bedrijven, commitment vanuit de bestuurders en geld. Risicocommunicatie naar burgers in de toekomst moet een structurele faciliteit worden. Naast de website is er dan ook een telefonische helpdesk.
Overig	Er wordt op dit moment een goede stap gemaakt met de werkgroep Focus op veiligheid. Er heerst een tevreden en positieve kijk op het proces. In het groepje Focus op veiligheid heeft iedereen evenveel te zeggen, er is niet één partij die kan beslissen wat er gebeurt. Uiteindelijk moet de gemeente het wel uitvoeren dus zij maken de eindbeslissingen. Hoewel de bedrijven wel aanwezig zijn bij Focus op veiligheid, hebben zij wel hun eigen verantwoordelijkheid, er zijn geen machtsmiddelen richting bedrijven. Uiteindelijk moet de verschillende informatie afkomstig van de verschillende actoren een aanvulling zijn op elkaar. Hiervoor zal waarschijnlijk een speciale coördinator voor moeten komen. De afstemming van de verschillende partijen op elkaar is op dit moment namelijk nog moeilijk.	Er heerst tevredenheid met betrekking tot het proces van risicocommunicatie zoals het nu gaat met als grootste reden een uitspraak die is gedaan door één van de leden van Focus op veiligheid die zei dat er nog heel veel regio's zijn die nog moeten beginnen met risicocommunicatie. Aangezien er in Zeeland al een uiting is geweest en er al verschillende contactmomenten hebben plaatsgevonden is er dus tevredenheid. Als het aan komt op eventuele gewenste veranderingen dan zou een duidelijkere rol voor de communicatieafdeling van de veiligheidsregio wenselijk zijn, dat is waarschijnlijk een kwestie van tijd en dat moet groeien. Ook zou het proces sneller moeten gaan, maar dat is niet reëel. Er zou wel iets meer borging in het proces mogen zijn, het hangt nu teveel van één of twee personen af. Als deze wegvallen houdt focus op veiligheid waarschijnlijk op.

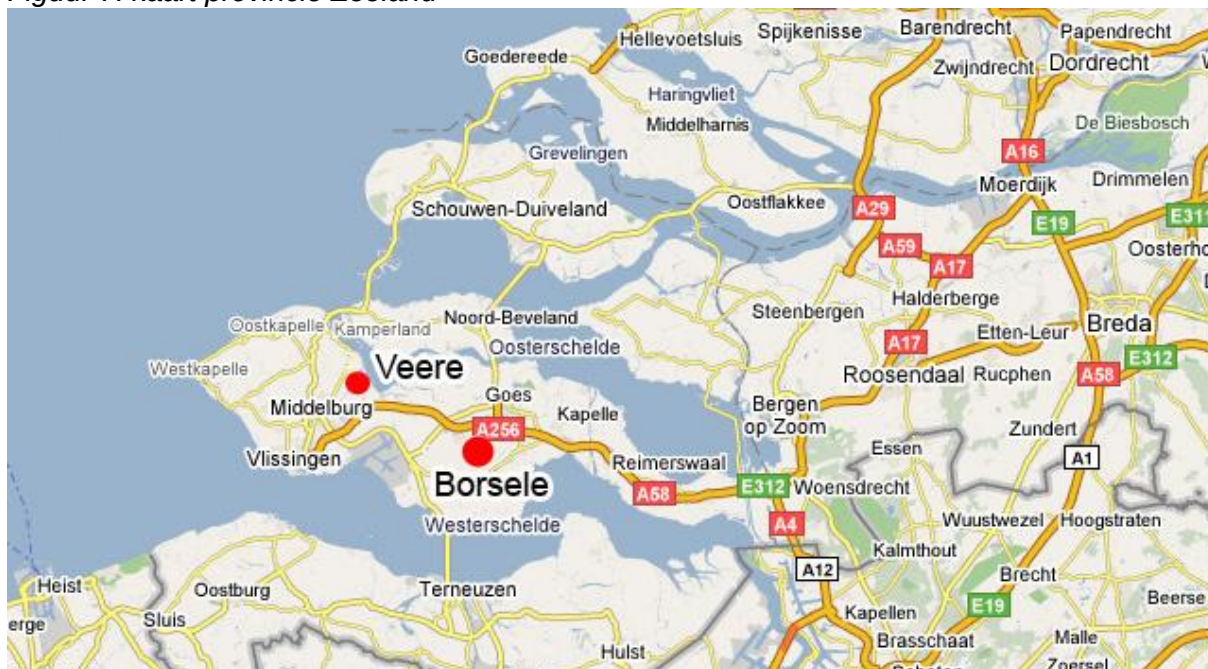
4.6.7 De journalist

De geïnterviewde journalist is bekend met risicocommunicatie, hij heeft een keer een foldertje ontvangen maar vond dat weinig aansprekend. Hij vindt dat risicocommunicatie altijd problematisch en te laat is: 'communicatie is de achilleshiel bij rampenbestrijding en

wordt behandeld als een blinde darm'. Volgens hem is er veel te weinig aandacht voor risicocommunicatie en is het de sluitpost van het algemene beleid. Als zenders van en als verantwoordelijken voor risicocommunicatie ziet hij de overheid en het bedrijfsleven. In het interview vermeldde de journalist dat het beroepsmatig erg lastig is om aan risico-informatie te komen en dat daarom 'de buurman' er waarschijnlijk helemaal niet aan kan komen. Hij vindt dat bedrijven maar ook overheden zich te makkelijk verschuilen achter 'het concurrentiebeding' als het gaat om het openbaar maken van informatie. Volgens hem zouden er bijvoorbeeld toegankelijke kaarten op het internet moeten staan of op het gemeentehuis liggen die in jip en janneke taal worden uitgelegd. Volgens hem zou het goed zijn als er een dialoog over risico ontstaat tussen de overheid, het bedrijfsleven en de burger.

4.7 De gemeenten

Figuur 7: kaart provincie Zeeland



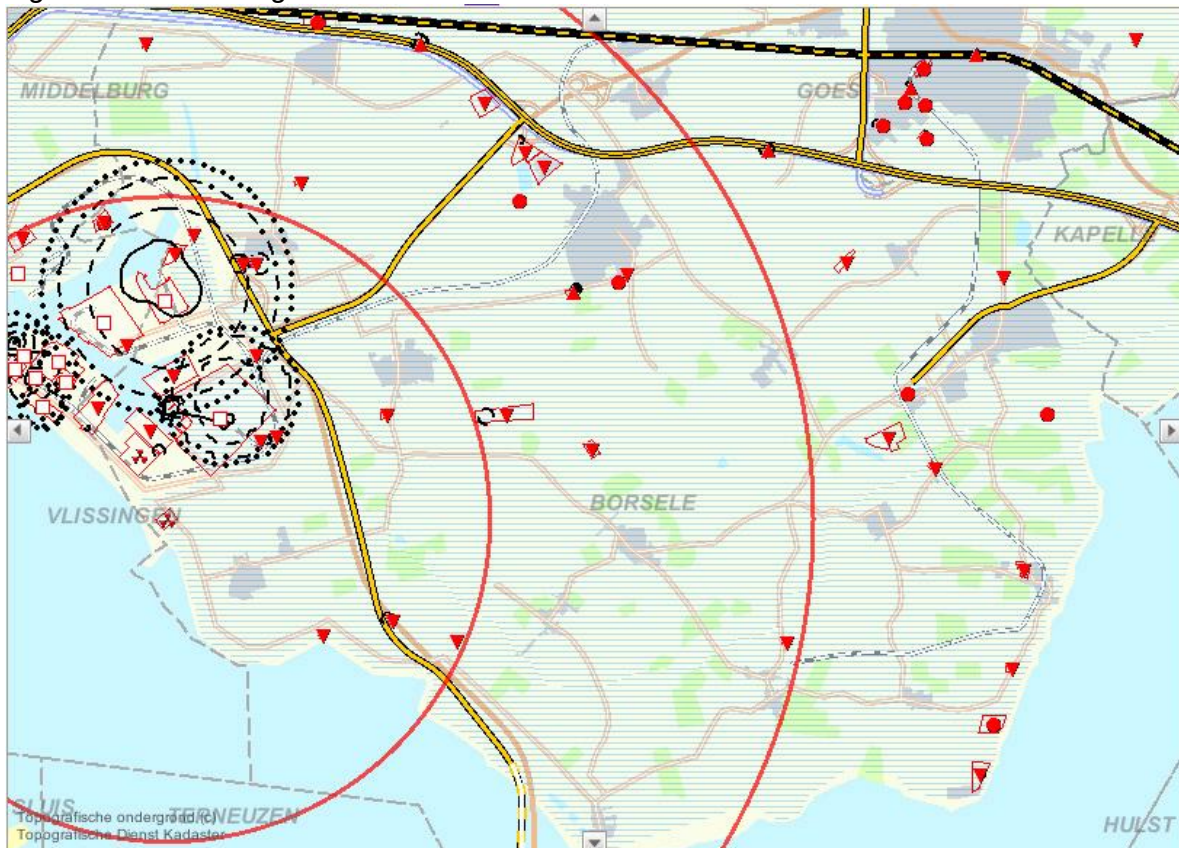
In dit hoofdstuk worden twee gemeenten in Zeeland onder de loep genomen. De gemeenten die worden bekeken zijn Borsele en Veere. Borsele wordt in dit onderzoek gezien als een gemeente die actief is op het gebied van risicocommunicatie. Dit omdat één van de starters van Focus op veiligheid communicatieadviseur van de gemeente Borsele is en er op de website aandacht wordt besteed aan risicocommunicatie. Verder werd er ook bij bijeenkomsten van de groep Focus op veiligheid aangegeven dat Borsele een gemeente is die actief is op het gebied van risicocommunicatie.

Veere wordt gezien als een gemeente die minder actief is op het gebied van risicocommunicatie omdat er geen aandacht wordt besteed aan risicocommunicatie op de

website en omdat er door de groep Focus op veiligheid aangegeven is dat Veere nog niet zo heel ver is met risicocommunicatie.

4.7.1 Borsele

Figuur 8: risicokaart gemeente Borsele



http://zldims.zeeland.nl/flamingoii/risicokaart_pub.html

Borsele is een gemeente in Zuid-Beveland in de provincie Zeeland. Op 1 juni 2007 telde de gemeente 22.410 inwoners. De gemeente is voornamelijk bekend vanwege de kernenergiecentrale (EPZ, een energiebedrijf dat onder andere werkt met kernenergie) en de centrale opslag voor radioactief afval. In de provincie Zeeland bevindt zich een groot industrie/zeehavengebied genaamd het Sloegebied¹³. Dit industriegebied ligt gedeeltelijk op grondgebied van de gemeente Borsele. Op dit terrein bevinden zich zo'n 250 bedrijven waaronder basis- en offshore industrie, olieraffinage, op- en overslag van onder meer fruit, metaal, hout, ertsen en energieopwekking. Op het gedeelte van het terrein dat in de gemeente Borsele ligt zijn een aantal gevaarlijke bedrijven aanwezig zoals de twee BRZO bedrijven Total raffinaderij Nederland en Vopack Terminal Vlissingen BV. Op de rest van het terrein, dat dus grenst aan de gemeente Borsele, zijn nog meer BRZO bedrijven aanwezig zoals Pechiney Nederland, Deltius B.V., Thermphos International, Sea way chemical

¹³ Voor een kaart van de haven van Vlissingen en de bedrijven die zich daar bevinden, zie bijlage 6

processing en nog enkele meer. De regio Borsele verhoudt zich bijzonder tegenover andere gebieden in Nederland aangezien er relatief weinig inwoners zijn in verhouding met de risico's die aanwezig zijn. Borsele is via de westerscheldetunnel verbonden met Terneuzen waar zich ook enkele BRZO bedrijven bevinden.

De geïnterviewden in Borsele waren de risicocommunicatie-adviseur van de gemeente, een voorzitter van een dorpsraad binnen de gemeente Borsele en het hoofd communicatie van EPZ. EPZ heeft een kerncentrale van 515 MW, een kolencentrale van 427 MW, een gasturbine van 18 MW en een windturbinepark van 12 MW en zorgt voor 7% van de nationale productie van energie.

Figuur 9: logo EPZ



4.7.1.1 Strategie

De gemeente Borsele heeft geen eigen risicocommunicatie-strategie of beleid maar zit nog in de ontwerpfase. Ze houden de richtlijnen van het, mede door de risicocommunicatie-adviseur van deze gemeente ontwikkelde, programma Focus op veiligheid aan bij het ontwikkelen van een risicocommunicatie-strategie. Risicocommunicatie is wel een onderdeel waar actief aan gewerkt wordt in deze gemeente, er wordt aandacht aan besteed op de website van de gemeente, in de gemeentegids en er is meegewerkt aan de eerste advertentieronde van Focus op veiligheid. Bij het risicocommuniceren moet volgens de risicocommunicatie-adviseur het voorzien in de informatiebehoefte van burgers de leidraad zijn.

4.7.1.2 Ervaring en expertise

Binnen de gemeente Borsele is behoorlijk wat expertise op het gebied van risicocommunicatie aanwezig. De risicocommunicatie-adviseur heeft de opleiding HBO communicatie gevolgd en heeft meegedaan aan de ERC opleiding. Verder heeft hij ervaring opgedaan met risicocommunicatie op het internationale, regionale en lokale vlak. Internationaal wordt er meegewerkt aan project AWARE waarbij communicatiemiddelen worden ontwikkeld die in verschillende landen kunnen worden ingezet. Regionaal is er

ervaring opgedaan door middel van het ontwikkelen van het plan Focus op veiligheid samen met een collega. Op het lokale vlak is er ervaring opgedaan door middel van een aantal zaken die binnen de gemeente gedaan zijn zoals het geven van informatie via huis aan huisbladen over bijvoorbeeld de kerncentrale, oefeningen die worden gedaan door de gemeente en over hoe de gemeente zich voorbereid op risico's. Voor het gevoel is er voldoende kennis over risico aanwezig bij de geïnterviewde om een goed risicocommunicatiebeleid te kunnen vormen. Om aan deze kennis te komen worden specialisten (milieuexperts en medewerkers openbare orde en veiligheid) gebruikt. Er is voldoende vertrouwen in deze actoren evenals in de instanties waarmee wordt samengewerkt op het gebied van risicocommunicatie om op basis van hun gegevens goede oordelen te kunnen vellen.

Ook binnen het bedrijfsleven is behoorlijk wat expertise aanwezig met betrekking tot risicocommunicatie. Zo was het hoofd communicatie van EPZ voorzitter van een werkgroep communicatie van de masterclass Duurzaamheid, een initiatief van de provincie Zeeland waar veel industriële bedrijven uit Zeeland aan meededen en waar best-practices werden uitgewisseld. Verder wordt er, volgens EPZ, voldoende gebruik gemaakt van de kennis van de organisatie door de gemeente en andersom wordt er ook gebruik gemaakt van de ervaringen van de gemeente. 'Soms is het ook beter dat de gemeente iets zegt dan dat EPZ iets zegt, daar zijn ook duidelijke afspraken over'.

Er is niet voldoende kennis over risico in de omgeving aanwezig bij de geïnterviewde voorzitter van een dorpsraad. Er is geen idee wat er moet gebeuren als er iets met een fabriek in de omgeving gebeurt. De voorzitter verwacht dat deze kennis bij de gemeente en de bedrijven wel aanwezig is.

4.7.1.3 Actoren

De risicocommunicatie-adviseur van de gemeente Borsele is voorzitter van het communicatieadviseuroverleg in Zeeland. Voordat Focus op veiligheid er was waren er al ambtenaars openbare orde en veiligheid bezig met risicocommunicatie. Met hen is toen een samenwerking op poten gezet om zo tot Focus op veiligheid te komen. Op dit moment zit er van alle belangrijke partijen rondom risicocommunicatie een verantwoordelijke aan tafel. Vanuit EPZ wordt er redelijk nauw samengewerkt met de gemeente Borsele. Er wordt regelmatig samen geoefend en de verhoudingen tussen de communicatieafdelingen zijn volgens het hoofd communicatie van EPZ heel erg goed. 'Er is een hele korte lijn tussen de afdelingen, er wordt regelmatig met elkaar gebeld en er is heel regelmatig overleg'. De

risicocommunicatie-adviseur van de gemeente en het hoofd communicatie van EPZ zijn ook ongeveer tegelijk met hun baan begonnen en zo is er meteen een goede communicatie ontstaan. Bij EPZ heerst op het moment tevredenheid over de samenwerking met de gemeente en is er niets wat verbeterd zou moeten worden. De groep van Focus op veiligheid is ook uitgenodigd door EPZ om langs te komen om het te hebben over risicocommunicatie en om te kijken of er een samenwerking mogelijk is.

Volgens de risicocommunicatie-adviseur is de Rijksoverheid van het begin af aan betrokken geweest bij Focus op veiligheid. De geïnterviewde is namelijk zelf contactpersoon voor het ERC. Verder is er contact over risicocommunicatie, naast de Focus op veiligheid groep, met de burgemeester en met de communicatiecollega's in Zeeland waarmee om de zoveel tijd een overleg is. 'De actoren die van belang zijn bij het uitvoeren van het risicocommunicatiebeleid zijn de gemeenten, de ambtenaren en de beleidsmedewerkers. Dit zijn ook meteen de verantwoordelijken voor de uitvoering en ze hebben als doelgroep de burgers. De samenwerking tussen deze actoren in verschillende gemeenten is niet echt goed. Hoewel er steeds meer sprake is van evenwicht in de samenwerking van alle actoren mogen de bedrijven nog wel een groter aandeel krijgen en er is altijd nog behoefte aan medewerking en kennis van andere actoren, daarom wordt er ook meegewerkt aan project AWARE'. Als belangrijkste stakeholder wordt de burger gezien.

De voorzitter van een dorpsraad vindt de relatie met de burgemeester en wethouders goed. De samenwerking met de ambtenarij loopt echter soms fout omdat er teveel protocollen en dergelijke zijn. De relatie met de verschillende fracties van partijen is volgens de voorzitter niet goed. Sommige partijen werken heel goed samen (zo is de lokale partij altijd aanwezig bij de dorpsraadvergaderingen) en komen ook naar vergaderingen terwijl andere partijen niet reageren op de uitnodiging. 'De gemeenteraad gaat maar heel zelden de discussie aan met de buurtraad, in bijna alle gevallen is het omgedraaid'. De buurtraad is niet betrokken geweest bij het opstellen van rampenplannen en dergelijke, deze liggen wel ter inzage.

Volgens de geïnterviewde voorzitter is de relatie tussen de gemeente en bedrijven niet optimaal. Als reden hiervoor geeft hij een recente gebeurtenis waarbij de buurtraad benaderd werd door een extern adviesbureau dat was ingehuurd door de kerncentrale om onderzoek te doen naar de effecten van het afsluiten van wegen rondom de kerncentrale is. De gemeente wist hier niets vanaf en schrok ervan toen de dorpsraad het meldde. Verder meldt de voorzitter dat de burgers in deze gemeente steeds meer betrokken worden bij de gemeenteprocessen.

4.7.1.4 Communicatie

Het doel van de gemeente bij de lokale campagnes was vooral het informeren van de inwoners, niet het heel specifiek iets bereiken. 'Het was meer het nemen van de verantwoordelijkheid voor de gemeente waar toch wat zware industrie staat. Het ging vooral om het vergroten van de bewustwording van risico's, niet eens zozeer de zelfredzaamheid, dat is stap twee, maar de bewustwording; dat mensen op de hoogte zijn van risico's. Deze bewustwording geldt ook intern'. Als communicatiemiddelen worden gedrukte media (advertenties), de gemeentegids, de website van de gemeente en de risicokaart gebruikt. Volgens de risicocommunicatie-adviseur zijn de resultaten onder de inwoners vrij gering maar is er intern wel een verandering ontstaan in de bewustwording met betrekking tot risico. De noodzaak van het communiceren wordt volgens hem nu wel ingezien in tegenstelling tot een aantal jaar geleden.

De voorzitter van de dorpsraad heeft de eerste uiting van Focus op veiligheid wel gezien. De campagne werd echter vlak bevonden door hem: 'er waren maar vijf zinnnetjes per item, dat is geen risicocommunicatie'. Ook heeft de voorzitter de risicokaart wel eens bekeken.

Verder is er vanuit de dorpsraad veel contact met de bedrijven. Zo is er een informatieavond geweest, georganiseerd door de dorpsraad, over de kerncentrale waar zelfs staatssecretaris van Geel aanwezig was. Er is contact met de petrochemische fabriek Total, met hen is één keer per jaar overleg en daar komt dan ook de veiligheidsanalyse aan de orde. Ook is er contact met de fabrieken waar afvalstoffen worden verwerkt en er zijn bedrijven die open dagen houden en/of af en toe een blaadje uitgeven met daarin wat korte dingen over veiligheid. Verder is er een clubje actief dat tegen kernenergie is en die een krantje verspreiden wat ook bij de dorpsraad wordt geleverd. Hierin staan getallen over de kerncentrale zoals dat het 1 keer per 3000 jaar verkeerd kan gaan. Het is onzeker over welke organisatie het hier gaat maar misschien gaat het hier om Greenpeace die met een eigen versie van de 'Denk Vooruit'-campagne wil laten weten dat kernrampen voorkomen kunnen worden, simpelweg door te kiezen voor energiebesparing en schone energie.

Binnen EPZ is geen, als zodanig benoemt, risicocommunicatiebeleid. Het is volgens het hoofd communicatie onderdeel van de corporate communicatie. 'Er wordt vanuit het bedrijf voorlichting gegeven over veiligheid, er staat informatie op de website, er kunnen informatiepakketten worden aangevraagd en er zijn gesprekken met de pers. Verder is er één keer per jaar een openbare raadsbijeenkomst of informatiebijeenkomst en is er twee of drie jaar geleden een brief rondgestuurd in de gemeente Borsele waarin stond dat mensen moesten reageren als ze geïnteresseerd waren in het bedrijf, waardoor ze op een lijst

terechtkwamen. Deze mensen krijgen dan het jaarverslag toegestuurd'. Verder wordt er volgens EPZ in de omgeving bijna niet om informatie gevraagd omdat de omgeving het bedrijf kent (er werken 450 mensen, plus nog een aantal afgeleiden, die meestal uit de omgeving komen) en niet overmatig geïnteresseerd is.

Vanuit de gemeente wordt op dit moment niet gemerkt dat er vanuit de burgers de behoefte is om zelf naar risico-informatie te zoeken. Dit bevestigt ook de voorzitter van de dorpsraad: 'er is bij de burgers niet echt een behoefte aan informatie over risico's in de omgeving te merken. Ze vinden het eigenlijk allemaal wel best'. Toch werkt de gemeente volgens de risicocommunicatie-adviseur op dit moment pro-actief. 'Er zijn nog geen vragen burgers naar voren gekomen maar toch wordt er al gecommuniceerd. Wat dat betreft wordt er dus wel ingespeeld op een eventuele behoefte van burgers aan informatie'.

Hoewel er binnen de dorpsraad, volgens de voorzitter, genoeg kennis aanwezig is over hoe te communiceren over risico's is er niet voldoende kennis aanwezig over de inhoud, ook niet in de omgeving.

EPZ merkt vooral dat er behoefte is aan informatie bij burgers als ze op bezoek zijn en veel vragen gaan stellen. Het hoofd communicatie vindt dat er goed wordt ingespeeld op de behoefte aan informatie van mensen. 'Het kan natuurlijk altijd beter maar er wordt geprobeerd er zo open en eerlijk mogelijk mee om te gaan. Ook als er vragen via de website of via de telefoon worden gesteld. Verder gaan er ook veel informatiepakketten de deur uit en op de website wordt zoveel mogelijk informatie gezet zodat mensen zelf kunnen gaan zoeken'.

4.7.1.5 Denkbeelden

Volgens de risicocommunicatie-adviseur van de gemeente Borsele moest er iets aan risicocommunicatie worden gedaan. 'Dat kan op verschillende manieren en er is besloten om het op een goede manier te doen. Er moet gecommuniceerd worden over risico's maar ook meteen over handelingsperspectief en wat de overheid doet om risico te beperken. Mensen moeten in hun eigen situatie, in hun eigen omgeving de juiste informatie kunnen verkrijgen. De risicokaart speelt daar een rol bij maar ook het stapje naar informatie over bedrijven; wat de overheid daaraan doet en wat mensen moeten doen als er wat gebeurt. Dit moet dan allemaal zoveel mogelijk toegespitst worden op de eigen omgeving, dus niet per stad maar per straal van 100 meter. Dan komt het ook wat dichterbij en zullen mensen meer geïnteresseerd zijn'.

De voorzitter van een dorpsraad is het daarmee eens: 'de boodschap die wordt verzonden moet worden afgestemd op verschillende groepen burgers. Niet alle burgers zijn bijvoorbeeld

even weerbaar en niet alle burgers doen mee aan het digitale tijdperk, daar moet rekening mee worden gehouden. Verder vindt hij dat de overheid de zender van risicocommunicatie moet zijn, of het nou provinciaal is of lokaal. De bedrijven moeten volgens hem ook wel risicocommuniceren maar dat moet dan gecombineerd worden met de gemeente.

Het hoofd communicatie van EPZ is het ermee eens dat risicocommunicatie een samenwerkingsverband moet zijn tussen de bedrijven en de gemeente omdat zij, volgens haar, elkaar gewoon nodig hebben.

Verder voegt de voorzitter van een dorpsraad er nog aan toe dat niet alles wat er kan gebeuren beschreven moet worden. 'Dan wordt het een encyclopedie, dat heeft geen zin. Er moet een bewustwording optreden, mensen moeten gewoon gewaarschuwd worden dat ze niet naar buiten moeten rennen als er iets gebeurt. Ze hoeven bijvoorbeeld niet in detail te weten welke stoffen er vrijkomen bij een ongeval en dan bij stof A moet er dit gebeuren en bij stof B dat. Dan zie je door de bomen het bos niet meer, risicocommunicatie moet beperkt zijn'.

Het ideale toekomstbeeld met betrekking tot risicocommunicatie van de risicocommunicatieadviseur is dat inwoners goed op de hoogte zijn van risico's en dat de overheid daar pro-actief over communiceert. 'Dat inwoners goed kunnen handelen als er wat fout gaat, daar gaat het uiteindelijk om. Of dat ooit bereikt wordt is de vraag, dat kan nog jaren duren.

Om dit te bereiken is bewustwording nodig bij alle stakeholders en bij de burgers.

Gemeenten, bedrijven, enz. moeten pro-actief willen communiceren over risico en burgers moeten er ook voor openstaan. Verder is er ook meer geld nodig. De toekomst van risicocommunicatie naar burgers is digitaal en interactief'.

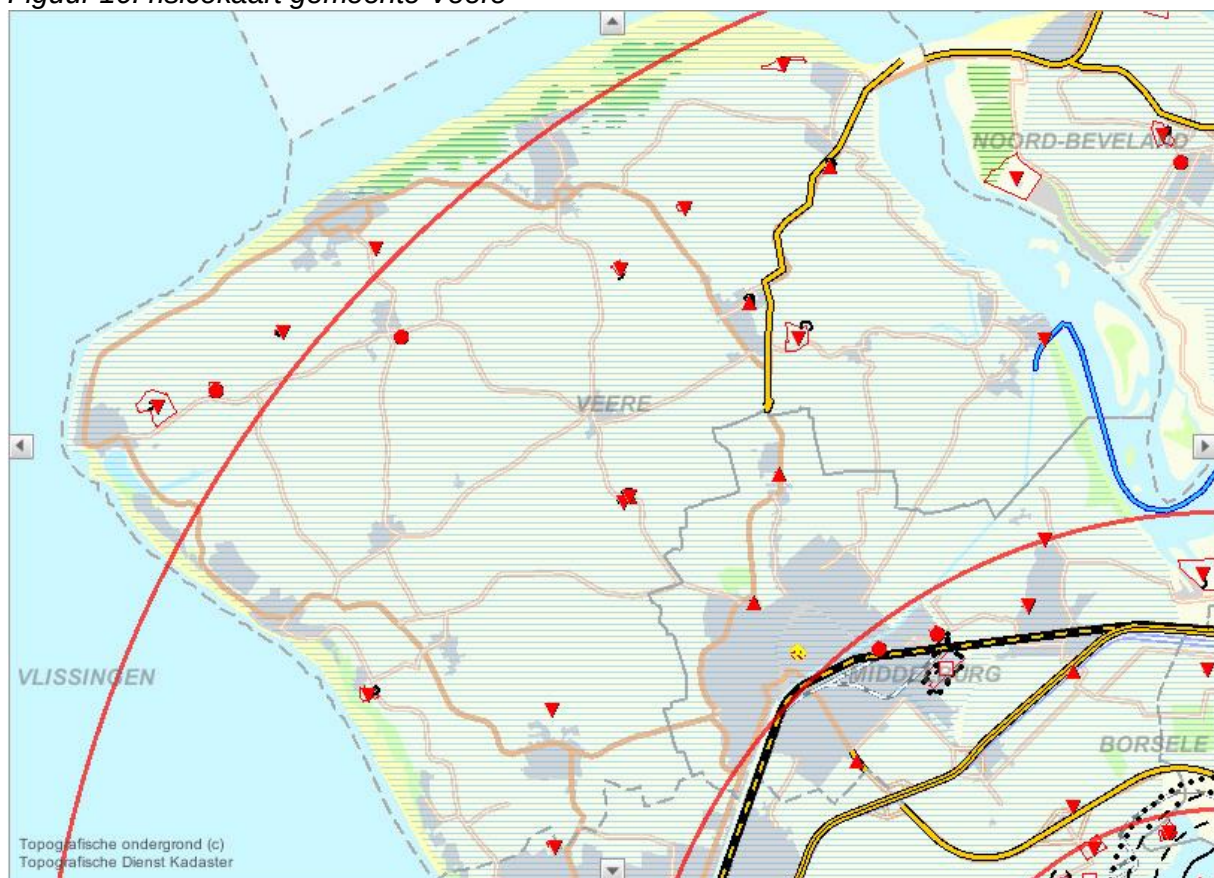
De voorzitter van een dorpsraad ziet risicocommunicatie in de toekomst als een dialoog. 'Hij vindt dat informatie over risico tussen de oren van mensen moet komen, er moet volgens hem dus over gepraat worden. Verder vindt de voorzitter dat er, net als bij de provincie, een klankbordgroep met burgers moet komen zodat burgers meer worden betrokken bij de beslissingen van de gemeente. Hij zegt verder dat er bij de burgers in Borsele wel voldoende vertrouwen is in de gemeente om de gemeente een geloofwaardige bron van risicocommunicatie te laten zijn. 'Het gezag is door God gegeven. Borsele is een erg godsdienstige omgeving waar veel vertrouwen is in de overheid. In het uiterste geval wordt er gezegd: de heer waakt over ons'.

Het ideale toekomstbeeld van het hoofd communicatie van EPZ is: 'dat mensen een realistisch beeld hebben over de werking van met name de kerncentrale maar ook de koolcentrale, wat de mogelijke gevaren zijn, wat er aan wordt gedaan om gevaren te voorkomen en wat de mensen daar zelf aan kunnen doen. Mensen moeten dit soort

informatie weten maar er niet mee leven'. Ze verwacht dat er acht jaar nodig is om dit te bereiken en dat daarvoor een consistente, transparante manier van communiceren met de stakeholders voor nodig is.

4.7.2 Veere

Figuur 10: risicokaart gemeente Veere



http://zldims.zeeland.nl/flamingoii/risicokaart_pub.html

Veere is een gemeente die op 1 januari 1997 ontstond door samenvoeging van Walcherse gemeentes Veere, Domburg, Mariekerke, Valkenisse en Westkapelle en die 21.943 inwoners telt. Veere is een gemeente die vooral op toerisme is gericht (jaarlijks zijn er 4 miljoen toeristische overnachtingen). Op de risicokaart van de gemeente Veere zijn alleen een aantal opslagplaatsen, voornamelijk van propaan, te vinden. Wat opvalt is dat er geen gevaarlijke bedrijven op vermeld staan terwijl er wel een opslag van explosieven aanwezig is in de gemeente. Dit maakt Veere dan ook interessant voor dit onderzoek. In Veere zijn een beleidsmedewerker veiligheid van de gemeente, een secretaris van een stadsraad en een eigenaar van een explosieve demolitie bedrijf geïnterviewd. Dit explosieve demolitie bedrijf, dat opslagplaatsen voor explosieven bezit in de gemeente Veere, is gespecialiseerd in die werken waarbij explosieven worden aangewend. De ervaringsgebieden van het bedrijf zijn:

schoorstenen, hoge bouwwerken, kademuren, zware betonnen fundaties, betonnen kustwerken, silo's, viaducten, bunkers, staalconstructies (snijladingen), ovens (aluminium- en staalindustrie), grondverdichting, explosiellen en industrieel reinigen met explosieven. Het bedrijf is in zijn vakgebied de grootste in Nederland.

Figuur 11: logo Jowenko BV



4.7.2.1 Strategie

De gemeente Veere heeft geen eigen risicocommunicatie-strategie of beleid. Er is wel meegedaan aan de eerste advertentieronde van Focus op veiligheid. Op andere manieren wordt en is er, zover bekend, geen risicocommunicatie uitgevoerd.

4.7.2.2 Ervaring en expertise

Uit de interviews valt af te leiden dat er binnen de gemeente Veere niet veel ervaring en expertise op het gebied van risicocommunicatie is. Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met het feit dat de geïnterviewde medewerker van de gemeente geen communicatie functie heeft.

De beleidsmedewerker veiligheid van de gemeente studeert veiligheidkunde aan de hogeschool. Als experts op het gebied van risicocommunicatie wijst hij de voorlichters van de gemeenten aan met daarbij voor de inhoud de veiligheidsmensen, deze kunnen bij de gemeenten zitten maar ook bij de provincie en de veiligheidsregio. Volgens de beleidsmedewerker is er regelmatig contact met de provincie en verschillende voorlichters over risicocommunicatie. 'Focus op veiligheid ligt echter meer bij de voorlichters. De veiligheidsmensen communiceren met hun eigen communicator/voorlichter en die brengen dat weer in het overleg van voorlichters en dus onder andere bij Focus op veiligheid'. Verder vindt hij dat er voldoende informatie over risico aanwezig is om daar goed over te kunnen communiceren. Deze informatie wordt verkregen via collega's, experts zoals de brandweer en verschillende publicaties van organisaties zoals ministeries. Ook is er voldoende vertrouwen in de eigen gemeente op het gebied van het vormen van een goed risicocommunicatiebeleid: 'het algemeen belang wordt goed in de gaten gehouden en daar

wordt het beleid op afgestemd'. Er is ook voldoende vertrouwen in de organisaties waarmee wordt samengewerkt.

De secretaris van de stadsraad heeft geen ervaring met risicocommunicatie en volgens hem wordt er door de gemeente niet over risico gecommuniceerd. Ook is hij niet bekend met de risicokaart. Hij meldde dat hij wel eens in de krant heeft gelezen dat de provincie Zeeland op het gebied van het klaar hebben liggen van rampenscenario's een beetje achter ligt. Volgens hem geldt dit ook voor de gemeente Veere. 'Het kan allemaal iets scherper worden afgesteld dan nu het geval is'.

De geïnterviewde uit het bedrijfsleven is helemaal niet met communicatie bezig. Hij heeft op dit moment erg veel problemen met de gemeente onder andere door een niet kloppende milieuvergunning. Hij wil graag aan alle landelijke verplichtingen voldoen maar is bang dat de lokale overheid roet in het eten gaat gooien omdat er een bepaalde wethouder hem op het persoonlijke vlak niet zo mag. Hij gaat ook niet meer naar de gemeente zonder zijn advocaat. 'De wil is er om alles goed en veilig te doen, wat dat kost maakt niet zoveel uit. De gemeente Veere kan dat allemaal weinig schelen'. De communicatie met de gemeente verloopt erg slecht. De milieuvergunning klopt niet, dit weet de gemeente ook. De gemeente heeft op dit moment TNO ingeschakeld om een berekening te maken over welke hoeveelheden explosieven mogen worden opgeslagen zodat het nog veilig blijft. Aan de hand daarvan is het afwachten welke insteek er wordt gekozen, misschien komt er een gedegen milieuvergunning waarin alle risico's en dergelijke worden beschreven. Dit proces duurt al verschrikkelijk lang'. Begin vorig jaar is de geïnterviewde bij de gemeente langs geweest samen met een professor en heeft toen met de burgemeester en een wethouder gesproken. Voor het gevoel van de geïnterviewde waren de verhoudingen hier niet gelijk. De wethouder gaf vaak aan dat hij geen verstand had van 'dat soort zaken'. De geïnterviewde zou graag één of twee mensen hebben op de gemeente die verstand van zaken hebben en waarmee hij kan communiceren. Hij heeft het gevoel dat de interne communicatie bij de gemeente Veere zeer slecht is, omdat er nooit iemand is met voldoende kennis.

4.7.2.3 Actoren

De belangrijkste stakeholders op het gebied van risicocommunicatie zijn volgens de geïnterviewde bij de gemeente: 'de provincie, de gemeente, eigenlijk de overheid in alle lagen en de pers ook in bepaalde mate, zij kunnen zaken maken of breken. De rijksoverheid legt van boven af wat zaken op. Zij bieden de faciliteiten, een handvat'. Verder meldt hij dat in Veere de stadsraden een grote rol spelen, zij zijn een vertegenwoordiging van de burgers.

Volgens hem wil de burgemeester ook dat de gemeente zoveel mogelijk op de stadsraden inspeelt.

Deze samenwerking wordt door de secretaris van een stadsraad iets uitgediept: 'de samenwerking tussen de gemeente en de stadsraad loopt via een zogenaamde kernwethouder, een wethouder die staat voor een bepaalde kern van de gemeente. Hier is in ieder geval één keer per maand, tijdens de vergadering van het stadsraad bestuur, contact mee. Voor de dagelijkse gang van zaken is er contact met een kernambtenaar'. De secretaris is ook tevreden over de samenwerking met de gemeente.

Als het gaat om inhoud, vertelt de beleidsmedewerker van de gemeente, is er ook een clubje van veiligheidsmensen die eens in de zoveel tijd bij elkaar komen. Er worden dan zaken op het gebied van rampenbestrijding besproken en informatie over andere zaken uitgewisseld. Volgens hem hebben burgers verder geen inspraak bij het proces rondom risicocommunicatie, ze worden er echter wel bij betrokken meldt hij: 'met name bij Focus op veiligheid. De onderwerpen waarover gecommuniceerd wordt zijn waarschijnlijk toch vaak onderwerpen die uit de samenleving komen. Er komen misschien niet direct dingen van de burger, maar indirect wel'. De geïnterviewde vindt ook niet dat er echt behoefte is aan kennis van andere actoren, hij meent dat er op dit moment goed wordt gewerkt aan risicocommunicatie. Verder meldt hij nog dat er op het gebied van risicocommunicatie een gezamenlijk belang nagestreefd wordt met alle partijen. 'In overleg wordt er goed bekeken welke onderwerpen er voor risicocommunicatie kunnen worden gebruikt. Het komt niet vaak voor dat een gemeente op eigen houtje beslist dat iets 'zo' gebeurt'.

4.7.2.4 Communicatie

Volgens de beleidsmedewerker veiligheid kan de gemeente een bepaalde sturing geven aan risicocommunicatie maar de pers speelt volgens hem ook een grote rol. 'De pers kan bepaalde aandacht geven aan onderwerpen, bijvoorbeeld een onderwerp heel erg opblazen. Als gemeente kun je dat ook doen'. Verder wordt er niet echt gemerkt dat er bij de burgers een behoefte is aan informatie over risico. 'Als er gekeken wordt naar hoeveel mensen de risicokaart al hebben opgezocht blijkt dat best beperkt te zijn. De mogelijkheid is er wel en de risicokaart wordt ook gewoon actueel gehouden. Ook vindt hij dat er goed genoeg wordt ingespeeld op de informatiebehoefte van de burger. 'De mogelijkheid is er nu maar het ligt natuurlijk ook aan de burger. Het is misschien een te ver van mijn bed show'.

Zoals al eerder vermeld vindt de secretaris van een stadsraad dat er niet over risico wordt gecommuniceerd, hij is echter wel tevreden over de manier waarop er wordt omgegaan met risicocommunicatie in de gemeente Veere. Hij meent echter dat dat meer gebaseerd is op

onkunde dan op een gegronde tevredenheid. Verder merkt hij ook dat er bij de inwoners van Veere weinig behoefte is aan meer informatie over risico's in de omgeving. 'Als men zich niet bedreigd voelt dan voelt men ook geen behoefte om daar veel aan te doen. Dat zou een soort gemakzucht kunnen zijn'. Hij vindt dat er in de kern Veere, door de afwezigheid van bedrijventerreinen en dergelijke weinig risico's zijn: 'Veere is een veilige omgeving'.

De geïnterviewde uit het bedrijfsleven zit niet te wachten op een samenwerking met de gemeente op het gebied van communicatie naar burgers. Er liggen al zestig tot zeventig jaar explosieven op zijn terrein, de mensen weten dat wel. De bedrijven/opslagplaatsen van de geïnterviewde staan niet in de bebouwde kom maar in landelijk gebied (industriegebied zou te duur zijn, in verband met de drukgolf zou er heel veel lege ruimte om de opslag heen moeten liggen). Hij vindt daarom communicatie naar burgers ook niet nodig. Er is geen maandelijks artikeltje in het plaatselijke krantje nodig. Dit wil hij ook helemaal niet. Communicatie naar burgers zal volgens de geïnterviewde niet goed gaan. Er zijn bepaalde groepen mensen in Zeeland die misschien wel misbruik zouden willen maken van zijn opgeslagen stoffen. Er moet achter gesloten deuren mee om worden gegaan. Alleen de mensen die er direct in bepaalde invloedssferen mee te maken hebben dienen informatie te krijgen. Dus in de trant van: 'als er bij ons iets gebeurt, gebeurt er dit en dit met uw huis'.

4.7.2.5 Denkbeelden

Volgens de geïnterviewde bij de gemeente moeten er, om risicocommunicatie met burgers goed aan te pakken, actuele zaken worden behandeld. 'Er zijn best al wel wat middelen, maar er kan beter gecommuniceerd worden dat die middelen er ook allemaal zijn. Dat is best wel een manco, dat er best wel wat is maar dat dat nog te onbekend is bij de burger. Dit zou bekend kunnen worden door er over te blijven communiceren. Bij herhaling blijft het hangen, maar er moet natuurlijk ook een behoefte bij de burger zijn'.

Er heerst tevredenheid over de risicocommunicatie in de gemeente: 'het zou natuurlijk altijd beter kunnen, dat moet je ook nastreven. Het stopt ook niet. Het afgelopen jaar is iedereen wel vooruit gegaan. Er is verder geen behoefte aan verandering'. Op dit moment wordt er een best aardige middenweg bewandeld volgens de beleidsmedewerker.

Als het gaat over de toekomst van risicocommunicatie vindt de beleidsmedewerker het volgende: 'communicatie gaat tegenwoordig steeds sneller en mensen hebben minder tijd, dan is dus internet makkelijker. Misschien een speciale link op de gemeentelijke website. Dan kan er snel worden ingespeeld op actuele onderwerpen. De gemeente moet de mogelijkheid bieden om informatie op te halen aan wie er maar behoefte aan heeft. Af en toe moet er informatie worden gebracht maar over het algemeen moet de informatie worden

gehaald. Verder kan het inhoudelijk allemaal wat gestructureerder'. Om dit toekomstbeeld te bereiken is er volgens hem meer structuur nodig maar het is de vraag of dat in de huidige bezetting zou kunnen. Ook zegt hij: 'de samenleving verandert echter steeds weer, dus het valt niet te voorspellen wat er nodig is. Het proces is een soort cirkel'.

Het ideale toekomstbeeld van de secretaris van een stadsraad is dat een gemeente goed inzicht heeft in de risico's die de gemeente kunnen bedreigen en dat ze daar de burgers van op de hoogte stellen. 'Dat er een soort plan ligt waar burgers kennis van kunnen nemen. Dit plan wordt dan door de gemeente, de bedrijven, de brandweer en de politie, etc. ontworpen. Die zijn deskundig'. Verder gaat hij er vanuit dat de gemeente vast wel contact zal opnemen met de stadsraad om te kijken of er draagvlak is onder de bewoners. Op dit moment voelt de secretaris zich echter volkomen veilig in Veere.

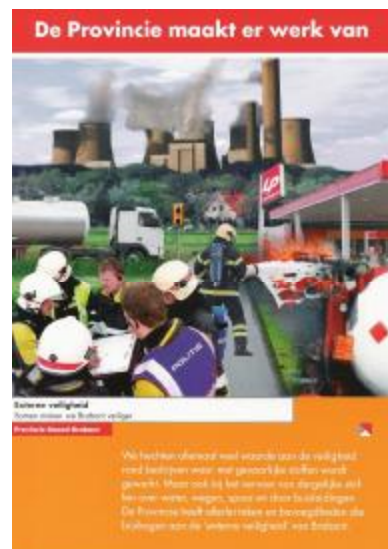
De geïnterviewde uit het bedrijfsleven vindt dat als er in de toekomst een milieuvergunning voor zijn bedrijf wordt vrijgegeven, het beter is om deze niet openbaar te maken. Dit gezien de aard van de stoffen waarmee gewerkt wordt en de mentaliteit die op dit moment in Nederland en de wereld heerst. Hij heeft liever geen publiciteit.

5. Analyse provincie Brabant

In dit gedeelte zal het risicocommunicatie plan van de Provincie Brabant worden geanalyseerd. De provincie Brabant is op het moment behoorlijk actief wat betreft risicocommunicatie. Zo zijn er verschillende bijeenkomsten georganiseerd en zijn er verscheidene documenten te vinden waarin risicocommunicatie wordt behandeld. Brabant veiliger 2006-2010 is het Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid Noord-Brabant (Ven, van de, D.A.M., Jonkergouw, N. 2006). Dit programma is het vervolg op Brabant veiliger 2004-2006. Dit tweede uitvoeringsprogramma is een provinciaal programma als bedoelt in de “Subsidieregeling programmafinanciering Externe Veiligheid (EV) –beleid voor andere overheden 2006-2010”. Als onderdeel hiervan is het casusboek Dialogen en Dilemma’s (Projectgroep risicocommunicatie 2004-2006) geschreven. Hierin wordt het opzetten van een risicocommunicatietraject in 13 stappen beschreven. Dit casusboek is het gezamenlijke eindproduct van het project SAM07 Risicocommunicatie. In dit project gingen de deelnemers aan het project Risicocommunicatie in de drie Brabantse veiligheidsregio’s op basis van een belevingsonderzoek¹⁴ in de gemeenten Breda, Veghel en Tilburg, aan de slag met praktijkgerichte pilots¹⁵ (twee per regio). Aan de hand van de Handreiking Risicocommunicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelden de projectdeelnemers in samenwerking met de pilotgemeenten een strategisch plan voor risicocommunicatie.

Het casusboek is weer het uitgangspunt voor een praktijkgerichte cursus voor gemeenten. Bij deze cursus worden in vier dagen, die verspreid zijn over drie maanden, handvatten aangereikt voor het ontwikkelen van onderdelen van een risicocommunicatie-plan en de cursus levert elke deelnemende gemeente een plan van aanpak risicocommunicatie op.

Figuur 12: flyer externe veiligheid



¹⁴ Voor een beschrijving van dit onderzoek zie het casusboek Dialogen en Dilemma's, te vinden op www.bouwenaanbrabantveiliger.nl

¹⁵ Voor een omschrijving van de pilotgemeenten zie bijlage 7

5.1 Principes

In het uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid Noord-Brabant wordt een globale omschrijving gegeven van risicocommunicatie:

‘Risicocommunicatie is communicatie over risico’s waaraan mensen blootstaan vóórdat zich een ramp of incident voordoet. Het gaat dus niet over crisiscommunicatie (De communicatie die plaatsvindt tijdens en na een ramp). Wel is goede risicocommunicatie een opmaat naar crisiscommunicatie’.

Als achtergrond wordt gegeven: ‘communicatie met burgers over risico’s en veiligheid is een taak van gemeenten als gevolg van de Wet rampen en zware ongevallen (WRZO) en de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding. Het is de WRZO die gemeenten verplicht om hun inwoners te informeren over de rampen en ongevallen die hun kunnen treffen, de maatregelen die de gemeente getroffen heeft ter voorkoming en verspreiding van deze rampen en zware ongevallen en de te volgen gedragslijn. Maar ook de Wet Openbaarheid van Bestuur bepaalt dat gemeenten informatie over beleid uit eigen beweging moeten verstrekken; ook als het gaat om beleid dat nog in voorbereiding of juist in uitvoering is’.

‘Als resultaat van actiepunt 37 Vuurwerkramp is aan gemeenten, provincies en regio’s een handreiking ‘Risicocommunicatie’ aangeboden. De provinciale risicokaart speelt een belangrijke rol bij deze communicatie. Voorkómen moet worden dat elke gemeente ‘het wiel moet uitvinden’. De uitvoering van risicocommunicatie kan gefaciliteerd worden door onder andere voorbeelden van actorenanalyses, samenwerkingsprocessen, communicatieplannen en communicatie-instrumenten. Samenwerking tussen provincie, gemeenten en regio’s kan aanzienlijk bijdragen aan een adequate risicocommunicatie’.

Als strategisch doel wordt gegeven:

‘Alle gemeenten hebben een goed functionerende aanpak van risicocommunicatie, die zowel bestuurlijk als ambtelijk goed verankerd is in de organisatie. Ze hebben risicocommunicatie-trajecten in gang gezet en nemen risicocommunicatie als structureel onderdeel in hun jaarprogramma’s op. Burgers kunnen op eenvoudige wijze zelf informatie over risico’s, effecten en handelingsperspectieven vinden’.

In het uitvoeringsprogramma is ook een gedeelte gewijd aan de startsituatie in de provincie. Hieruit blijkt dat Brabantse gemeenten tot op heden weinig drijfveren hebben om met risicocommunicatie te starten. Factoren die daarbij een rol spelen zijn: bestuurlijke

gevoeligheid, onvoldoende capaciteit (risicocommunicatie is een cyclisch proces), onvoldoende kennis en weinig vraag vanuit de burger.

Verder is er uit het belevingsonderzoek gebleken dat burgers zich niet echt bezighouden met risico's op het gebied van externe veiligheid. Uit het onderzoek blijkt dat als burgers spontaan risico's in hun omgeving moeten noemen, ze vooral wijzen op huis-, tuin-, en keukenongelukken en gebeurtenissen die samenhangen met sociale veiligheid, zoals overvallen en aanrandingen. Ook is gebleken dat als mensen gevraagd wordt een score te geven aan de bekende ramptypen, er zich een duidelijke top-drie aftekent. Op de eerste plaats een ongeval met gevaarlijke stoffen, op de tweede plaats een verkeersongeval en tenslotte verstoring van de openbare orde of paniek in menigte. Burgers bleken overigens wel reëel te zijn. Ze weten dat ze altijd wel een zeker risico lopen en zien daarbij ook hun eigen verantwoordelijkheid. Wel willen ze dat de gemeente hen in staat stelt informatie te vergaren over mogelijke risico's; ze willen ook weten hoe te handelen als er iets gebeurt. Uit het vervolgonderzoek kwam naar voren dat mensen vooral op een interactieve, eigentijdse manier geïnformeerd willen worden. Er werden vooral communicatiemiddelen genoemd die juist niet tot het reguliere communicatie-instrumentarium van de overheid behoren.

Zoals blijkt uit de bovenstaande teksten is er een gedegen voorbereiding geweest, zes pilots, voordat er begonnen werd met het ontwikkelen van risicocommunicatie. Door het doen van het belevingsonderzoek is men erachter gekomen wat burgers precies verwachten van de gemeenten en wat er speelt bij de burgers.

Iets wat wel een probleem op zou kunnen leveren is dat het belevingsonderzoek als enige bron van informatie vanuit de burgers gebruikt gaat worden. Hierdoor bestaat het gevaar dat het risicocommunicatiebeleid dat een bepaalde gemeente ontwikkeld niet op een goede manier aansluit op de wensen en behoeftes van de verschillende groepen burgers in die gemeente. In het uitvoeringsprogramma staat echter ook nog de volgende passage:

'Uit de pilots komt duidelijk naar voren dat risicocommunicatie een proces is dat tijd vergt. Op basis van de Handreiking van BZK zou men kunnen denken dat risicocommunicatie een lineair traject is, dat eenvoudig uitgevoerd kan worden aan de hand van het stappenplan. In de praktijk blijkt het een moeizaam proces te zijn. Er zijn namelijk veel actoren bij betrokken, die ieder vanuit hun eigen invalshoek een ander beeld van risico's en de daarbij behorende communicatie hebben. Om risicocommunicatie goed op de rit te krijgen, is een zorgvuldige aanpak nodig waarbij rekening wordt gehouden met alle gevoeligheden'.

Hoewel het niet expliciet vermeld staat zou uit deze passage afgeleid kunnen worden dat er per gemeenten dus goed overleg moet zijn met alle actoren, dus ook de burgers, over het risicocommunicatie-beleid.

5.1.1 Het casusboek Dialogen en Dilemma's

Zoals eerder al vermeld is er aan de hand van de ervaringen die zijn opgedaan in de zes pilot gemeenten in Brabant een casusboek opgesteld. Dit uitgebreide casusboek heeft als doel het bieden van inzicht in het proces dat doorlopen kan worden bij het opzetten van een succesvol risicocommunicatie-project en is bedoelt voor communicatieadviseurs van gemeenten, organisaties en bedrijven die een risicocommunicatie-traject willen starten.

Er wordt ook gemeld dat het wordt aangeraden voor niet-communicatiedeskundigen om het traject altijd in samenwerking met een communicatie-professional uit te voeren.

Communicatie-expertise is volgens de auteurs namelijk essentieel in het hele traject.

Het casusboek beschrijft dertien stappen¹⁶ voor een risicocommunicatietraject en daarnaast worden per stap tips en ervaringen uit de pilots beschreven.

Het doel van risicocommunicatie zoals in het casusboek omschreven is:

Een brug slaan tussen dat wat objectief (on)veilig wordt genoemd en dat wat subjectief als (on)veilig wordt ervaren. Hierbij dient er een balans te zijn tussen:

- Voldoende informatie verstrekken over risico's en maatregelen.
- Percepties managen.
- Zelfredzaamheid stimuleren.

Enkele belangrijke principes die in het casusboek worden gegeven zijn:

- Extern winnen is intern beginnen. Dit wil zeggen dat het belangrijk is dat datgene wat zich achter de schermen afspeelt goed in kaart dient te worden gebracht voordat er daadwerkelijk wordt overgegaan tot het communiceren over risico's. Een onderdeel hiervan is het contact leggen met risicovolle bedrijven en inventariseren welke actoren verder een rol spelen in een risicocommunicatietraject.
- Nog geen bestaand netwerk; vorm er zo snel mogelijk één. Er wordt aangeraden om zo snel mogelijk een netwerk te vormen met mensen uit verschillende disciplines zoals afdelingen van de gemeente, brandweer, politie, GHOR, risicovolle bedrijven en industrieterreinen. Deze mensen kunnen elkaar dan ontmoeten in een werkgroep en/of klankbordgroep.
- Zorg ervoor dat het project op managementniveau geborgd is.
- Voor desk en fieldresearch uit. Dit om te achterhalen wat een burger wil weten over risico's en of hij wel geïnteresseerd is in risico-informatie.
- Breng actoren in kaart (netwerkanalyse).

¹⁶ Voor alle stappen zie bijlage 8

- Segmenteer interne en externe actoren naar doelgroepen ingedeeld naar stakeholders, geïnteresseerden en neutrale buitenstaanders. Formuleer vervolgens een communicatiestrategie die zich richt op meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen en zoek hierbij passende media.
- Evalueer, monitor en stuur het proces bij.

Het is duidelijk dat risicocommunicatie hier wordt gezien zoals het in de derde fase van Leiss wordt gezien. Met een nadruk op de sociale context en interactie. Risicocommunicatie wordt gezien als een interactief proces. Dit wordt vooral duidelijk in het hierboven genoemde punt waar wordt gezegd dat er een communicatiestrategie moet worden ontwikkeld die zich richt op meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen. Door op deze manier een risicocommunicatiestrategie te ontwikkelen wordt ook het vertrouwen in de gemeenten/overheid vergroot omdat er open gecommuniceerd wordt.

In dit punt wordt ook gezegd dat feedback dus belangrijk is in de communicatiestrategie. Dit sluit aan bij het principe control mutuality dat feedback als een functie van het doel ziet. In het casusboek zijn echter geen voorspellers van control mutuality te vinden. Dit komt omdat het slechts een handvat is voor de gemeenten. In de uiteindelijke door de gemeenten gekozen communicatiestrategie zouden deze voorspellers wel terug te vinden moeten zijn aangezien de hierboven genoemde doelstelling control mutuality als einddoel heeft.

Verder worden door fieldresearch de interesses en behoeftes van burgers bekend zodat de (lokale) overheid daarop kan inspelen.

5.2 Doelen

In het casusboek Dialogen en Dilemma's is geen apart hoofdstuk te vinden met doelstellingen. Dit komt hoogstwaarschijnlijk omdat het een handvat is voor het ontwikkelen van een risicocommunicatie-plan. De uiteindelijke doelstellingen zullen per gemeente anders zijn, iedere gemeente zal zijn eigen prioriteiten stellen. Er kunnen echter wel enkele doelstellingen afgeleid uit onder andere het casusboek en de documenten waarop het casusboek is gebaseerd. In dit hoofdstuk zal daartoe een poging worden gedaan.

Het casusboek is onder andere gebaseerd op de Handreiking Risicocommunicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In dit stuk worden ook geen duidelijke doelstellingen gegeven. Op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn echter de volgende doelstellingen met betrekking tot risico- en crisiscommunicatie te vinden:

- het versterken van de gemeentelijke samenwerking in de nieuwe veiligheidsregio's in alle fasen van de veiligheidsketen;
- het ontwikkelen van een eenduidig, professioneel proces van sturing en vormgeving van de communicatie, afgestemd op doel en situatie;
- het afstemmen in de regio van de risicocommunicatie en het prepareren van de regio op crisiscommunicatie in geval van een incident of ramp;
- Het opzetten van een duidelijke structuur binnen de gemeenten enerzijds en de samenwerking met de partners (multidisciplinair) anderzijds.

Wat meteen opvalt is dat er in deze doelstellingen geen enkele rekening wordt gehouden met burgers. De doelen die hier worden gegeven zijn interne doelstellingen. Ze leggen een nadruk op de importantie van een goed netwerk en goede samenwerking. Ook wordt er rekening mee gehouden dat risicocommunicatie moet worden afgestemd per regio en wordt er gezegd dat er een duidelijke structuur binnen de gemeenten en de samenwerking met de partners moet zijn. Zo wordt het risicocommunicatie-proces doorzichtig waardoor er een goede basis voor samenwerking ontstaat. Het eerste doel dat gegeven wordt is dus eigenlijk een gevolg van het laatste doel dat gegeven wordt aangezien een duidelijke structuur in de samenwerking ervoor zorgt dat de samenwerking ook versterkt wordt, er wordt alleen een grens (de veiligheidsregio) gegeven. Ook het afstemmen van de risicocommunicatie in de regio is een onderdeel van een goede samenwerking met de (multidisciplinaire) partners. De doelstellingen die worden gegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn dus erg algemeen genomen.

Enkele doelstellingen die zijn af te leiden uit het casusboek Dialogen en Dilemma's zijn:

- Doel casusboek: het bieden van inzicht in het proces dat doorlopen kan worden bij het opzetten van een risicocommunicatie-traject
- Doel risicocommunicatie: een brug slaan tussen dat wat objectief (on)veilig wordt genoemd en dat wat subjectief als (on)veilig wordt ervaren.
- Risicocommunicatie moet erop gericht zijn dat burgers in staat zijn om betekenis te geven aan de informatie die zij krijgen via bijvoorbeeld de risicokaart.
- Samenwerking met en afstemming van de risicocommunicatie op, burgers.

Waarbij de laatste twee doelstellingen het belangrijkste zijn. Zij richten de aandacht op de burgers. Het wordt hier duidelijk dat de provincie Brabant belang hecht aan control mutuality als proces, hoewel hier nog een kanttekening bij te plaatsen is, en met het concept information sufficiency. control mutuality als proces is te ontdekken in de laatste doelstelling.

De kanttekening die hier bij te plaatsen is, is dat deze doelstelling samenwerking en afstemming met de burgers als doel stelt maar het wordt niet duidelijk op welke manier deze samenwerking en afstemming plaats vindt. Wordt er de dialoog aangegaan? Wordt feedback overwogen als functie van het doel? De doelstelling is nog te algemeen om hierop een duidelijk antwoord te geven. Elke gemeente zal dit dus op zijn eigen manier gaan invullen. Het concept information sufficiency is terug te vinden in de één na laatste doelstelling en zou ook af te leiden kunnen zijn uit het 'afstemmings' gedeelte van de laatste doelstelling. Er wordt namelijk gesteld dat burgers in staat moeten zijn betekenis te geven aan de informatie die zij verkrijgen. Om dit te bereiken dient de informatie dus afgestemd te zijn op de behoeftes en interesses van de burgers zodat zij ook meer moeite zullen doen om bepaalde zaken te begrijpen. Aangezien er in het casusboek wordt aangeraden om een belevingsonderzoek te doen, moet het voor elke gemeente duidelijk zijn wat burgers willen weten.

Verder wordt er in het casusboek een voorbeeld gegeven van een risicocommunicatie-plan dat ontwikkeld is in een van de pilotgemeenten (Cuijk)¹⁷. In dit plan worden de doelgroepen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in geïnteresseerden en neutralen en waar dus rekening wordt gehouden met het concept information sufficiency, de hoofd- en subdoelstellingen, de focus en de strategie gegeven. In deze doelstellingen zijn geen van de voorspellers van control mutuality terug te vinden. Hoewel control mutuality dus wel als een einddoel wordt gezien, wordt het niet gebruikt als proces. Het lijkt erop dat er bij het ontwikkelen van dit risicocommunicatie-plan geen rekening werd gehouden met de doelstelling die in Dialogen en Dilemma's gegeven werd: 'samenwerking met en afstemming van de risicocommunicatie op burgers. In geen enkele doelstelling wordt namelijk ingegaan op een eventuele samenwerking met burgers. Er wordt alleen geschreven over het verhogen van kennis en bewustwording van risico's, de acceptatie van deze risico's en het nemen van (voorzorgs-) maatregelen. Niet over de manier waarop dat zou moeten gebeuren. Onder het kopje strategie worden de burgers wel genoemd: 'de communicatiestrategie waarvoor we kiezen is 'neutraal en geleidelijk informeren', waarbij alle bewoners en omwonenden van het pilotgebied (maar natuurlijk ook de andere doelgroepen) altijd de mogelijkheid hebben hun vragen voor te leggen'. Er wordt echter nergens beschreven op wat voor manier en waar burgers dan met hun vragen terecht kunnen. Uit de doelstellingen, de strategie en de focus ('het belangrijkste instrument dat in het kader van de pilot zal worden ontwikkeld is een folder voor burgers, waarin potentiële risico's en de (voorzorgs-) maatregelen die men kan nemen zijn opgenomen'), blijkt dat er hier wordt

¹⁷ Zie bijlage 9 voor een beschrijving van het risicocommunicatie-plan

gekozen voor een topdown strategie. Er wordt geen dialoog aangegaan met burgers. Verder gebruikt men het belevingsonderzoek Noord-Brabant als uitgangspunt om de behoeftes en interesses van burgers te begrijpen en dit belevingsonderzoek is niet in de betreffende gemeente afgenomen.

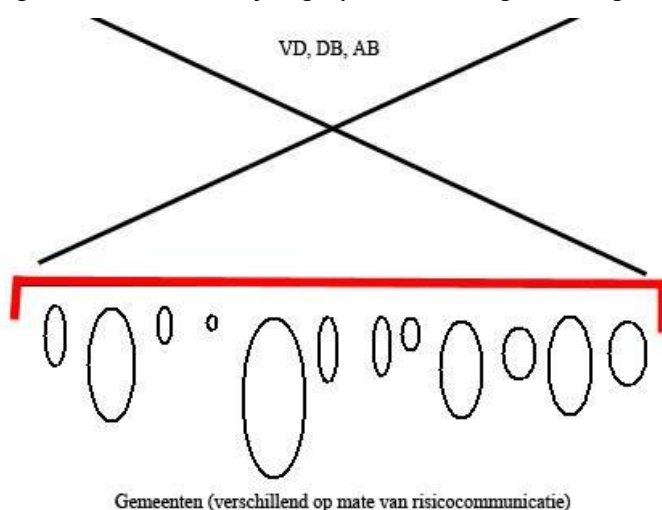
5.3 Het netwerk

Tijdens dit onderzoek zijn er verschillende meetings bezocht. Zo ook een meeting van de werkgroep regioaanpak risicocommunicatie van Midden en West Brabant. Bij deze meeting waren vertegenwoordigers aanwezig van de veiligheidsregio, provincie, gemeenten, RND, GHOR, brandweer en de Universiteit Twente. Tijdens deze meeting kwam onder andere het netwerk rondom risicocommunicatie in Midden en West Brabant aan de orde, dit is (uitgebreid door middel van informatie uit andere interviews) te vinden als figuur x enkele pagina's verder.

Omdat risicocommunicatie onderdeel is van het project Brabant Veiliger wat zich bezig houdt met alle aspecten van Externe Veiligheid is het tijdens dit onderzoek niet geheel duidelijk geworden hoe het netwerk rondom risicocommunicatie nu precies in elkaar zit, het is onderdeel van het proces. Het tijdens dit onderzoek gemaakte netwerk komt echter wel zeer dicht in de buurt.

De veiligheidsregio heeft in Brabant een zeer grote invloed op risicocommunicatie, zij hebben namelijk de opdracht om te komen met een beleidskader risicocommunicatie. Omdat zij zo'n grote invloed hebben op risicocommunicatie in Brabant zal in het volgende gedeelte wat meer uitleg worden gegeven over de veiligheidsregio.

Figuur 13: verduidelijking opdracht veiligheidsregio

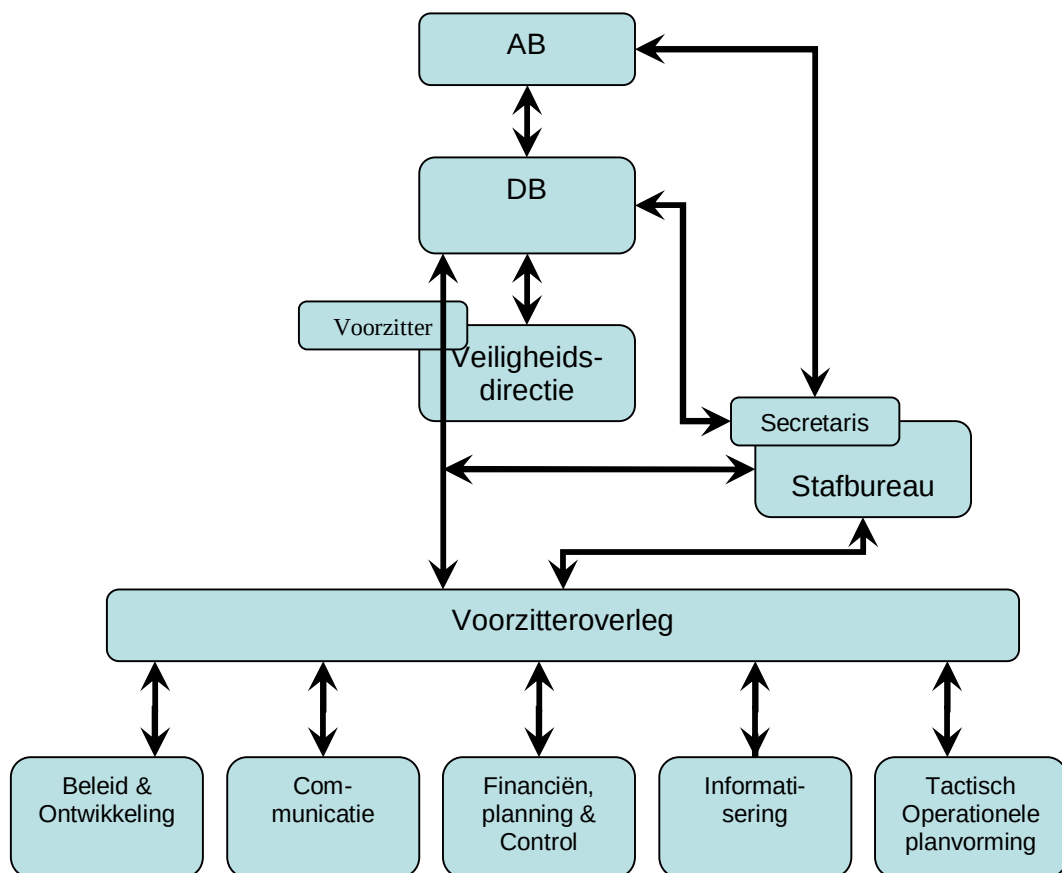


Een lid van de veiligheidsregio Midden en West Brabant verklaart: 'het rode gedeelte is een soort nietje waarbinnen de gemeenten hun eigen invulling aan risicocommunicatie kunnen geven. De veiligheidsregio Midden en West Brabant gaat over wat er nu precies in het nietje komt te staan. Ze hebben zo goed als geen macht over de gemeenten maar moeten faciliteren. Dus in de trant van: "wij willen dat jullie dat", niet "jullie moeten dat", een uitnodigende smart vorm'.

In Nederland zijn er 25 veiligheidsregio's. Midden en West Brabant is er daar 1 van. De indeling van de veiligheidsregio's komt overeen met die van de politieregio's. In elke regio bundelen gemeenten, brandweer, GHOR en politie de krachten. Een veiligheidsregio is een gebied waarin verschillende diensten en besturen intensief samenwerken op het gebied van:

- Brandweezorg
- Rampenbestrijding
- Crisisbeheersing
- Geneeskundige hulpverlening bij rampen
- Handhaving van openbare orde en veiligheid

Figuur 14: organisatieschema veiligheidsregio Midden- en West-Brabant volgens www.veiligheidsregiomwb.nl



Binnen de veiligheidsregio zijn er twee bestuurlijke organen:

AB = Algemeen Bestuur. Bestaat uit 26 burgemeester en is het hoogste orgaan

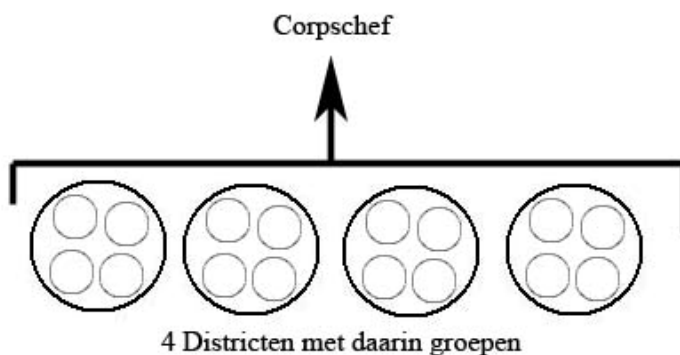
DB = Dagelijks Bestuur. Bestaat uit 8 burgemeester en zorgt voor zaken als het 'binnen de begroting blijven bij besluiten'.

Verder is er nog het volgende ambtelijke orgaan:

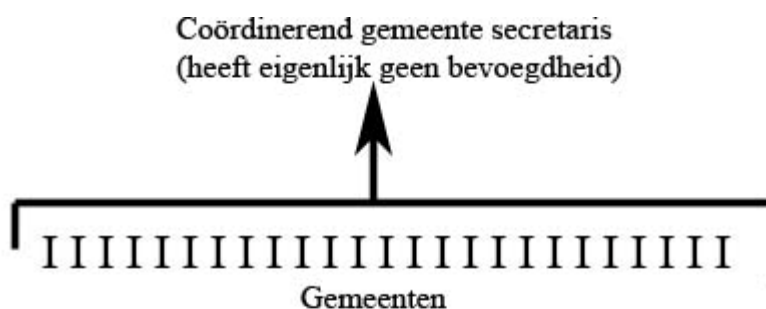
De veiligheidsdirectie, die bestaat uit:

- De korpschef van de politie
- De coördinerend gemeentesecretaris van de gemeenten (26 stuks)
- De Regionaal Commandant van de brandweer
- Een secretaris
- De Regionaal Geneeskundig Functionaris van het GHOR

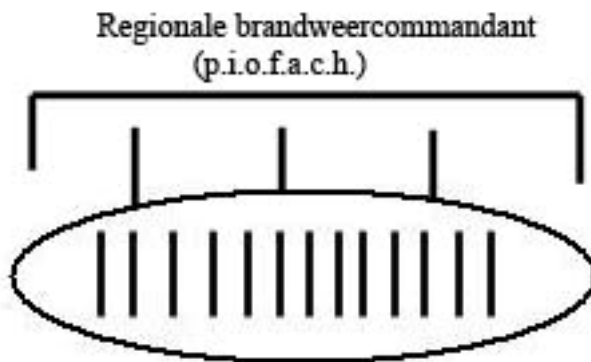
Figuur 15: organogram politie



Figuur 16: organogram gemeenten



Figuur 17: organogram brandweer



26 corpsen (op dit moment, het wordt 1 regionaal corps).

GHOR: Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Bestaat uit maar 14 personen. Komen alleen in actie als er iets gebeurt. Baas is de Regionaal Geneeskundig Functionaris.

De primaire taken van de veiligheidsdirectie zijn:

- De zorg voor het opstellen en bijsturen van het regionaal beleidsplan rampenbestrijding (RBR) en de regie op de uitvoering daarvan. Deze taak kan worden omschreven als de coördinatie van de multidisciplinaire samenwerking. De directie richt zich daarbij op alle hoofdprocessen voorafgaand aan, ten tijde van en na afloop van (nazorg) crises en rampen
- De ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke meldkamer
- De eindverantwoordelijkheid voor de voorbereiding en uitvoering van de bestuurlijke besluitvorming
- De taak om een multidisciplinair veiligheidsbureau in te stellen en aan te sturen.

De veiligheidsdirectie laat zich bijstaan door het veiligheidsbureau dat bestaat uit een stafbureau en 5 expertiseteams.

De belangrijkste taken van het stafbureau zijn:

- Voeren van het bestuurlijk en ambtelijk secretariaat van de veiligheidsregio
- Vertalen van (landelijke) ontwikkelingen naar informatie en voorstellen t.b.v. bestuur en veiligheidsdirectie
- Vormgeven van de bestuurlijke agenda, bewaken voortgang van besluiten en implementatie ervan, faciliteren van besluitvorming (processen) en monitoring
- Controle op de procesgang en de voortgang van de termijnagenda inclusief programmamanagement

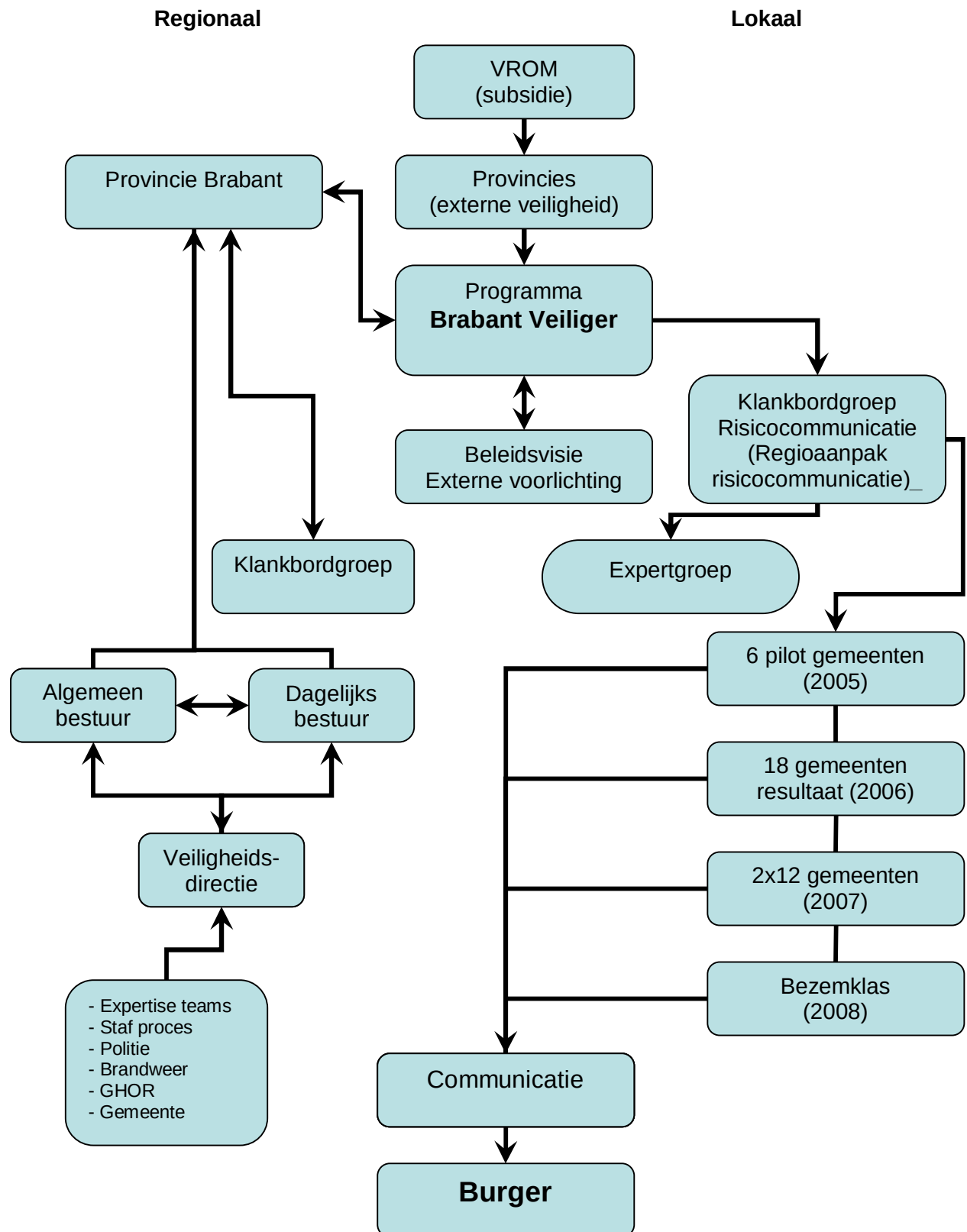
- Ondersteuning bieden bij de uitvoering van bestuurlijke opdrachten
- Advisering, ondersteuning (logistiek en verslaglegging) van de expertiseteams.

De expertiseteams bieden, per deelvakgebied, inhoudelijke ondersteuning aan de veiligheidsdirectie. Deze deelvakgebieden zijn:

- Beleid en Ontwikkeling
- Communicatie
- Financiën, planning en control
- Informatisering
- Tactisch Operationele Planvorming

Het voorzittersoverleg bestaat uit de voorzitters van de expertiseteams, de voorzitter van de veiligheidsdirectie en de secretaris van de Veiligheidsregio. Het voorzittersoverleg is een adviesorgaan van de veiligheidsdirectie.

Figuur 18: netwerk rondom risicocommunicatie in Midden en West Brabant



5.4 De provincie en de veiligheidsregio

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van interviews met een communicatieadviseur van de provincie Brabant en een lid van het expertteam van de veiligheidsregio Midden- en West-Brabant ingegaan op wat er op dit moment speelt binnen Brabant Veiliger en hoe daar over gedacht wordt. Beide geïnterviewden nemen deel in de projectgroep Regioaanpak Risicocommunicatie Midden- en West-Brabant. Ook komt er kort een journalist aan het woord van het Brabants Dagblad regio Uden/Veghel. De interviews zijn een moment opname en ondertussen zouden er zaken alweer veranderd kunnen zijn.

5.4.1 Het proces

Volgens de geïnterviewde communicatiemedewerkster van de provincie Brabant wordt er op dit moment gewerkt aan de totstandkoming van een risicocommunicatiebeleid. Dit regionale beleid wordt vooral gebaseerd op de ervaringen met de zes pilotgemeenten. Het is de bedoeling dat het risicocommunicatiebeleid, als het klaar is, past in het crisiscommunicatiebeleid.

Als kritische succesfactor bij de ontwikkeling van het risicocommunicatiebeleid wordt het rekening houden met alle verschillende belangen van bijvoorbeeld bedrijven en burgers genoemd. Uiteindelijk zullen actoren binnen de gemeenten erg veel invloed krijgen volgens de communicatiemedewerkster. Volgens haar is terugkoppeling van burgers erg belangrijk.

Volgens de communicatiemedewerkster is er op dit moment alleen nog maar een informeel netwerk rondom risicocommunicatie. De samenwerking tussen alle actoren is op dit moment wel goed aan het opstarten. Dit wordt ook bevestigd door de geïnterviewde lid van de veiligheidsregio. Hij meldt dat er dit moment een project loopt met een projectleidster die een netwerk voor risicocommunicatie aan het opstarten is. De communicatie tussen de provincie en de gemeenten kan volgens de communicatieadviseur van de provincie echter nog beter. Op dit moment wordt er volgens de geïnterviewde communicatieadviseur hard gewerkt aan de inbedding van risicocommunicatie in de structuur van de provincie. Dat verzekert dat er geld blijft komen zodat er speciale personen voor risicocommunicatie kunnen worden aangenomen.

Door de medewerkster van de provincie wordt aangegeven dat risicocommunicatie nu nog geen formele taak is van de gemeenten en dat wordt als een knelpunt ervaren. Een verwacht knelpunt op gemeentelijk niveau als het beleid af is, is dat er mensen niet mee willen werken

omdat hun werk al teveel verandert. Een andere moeilijkheid is de rol van de veiligheidsregio, volgens de geïnterviewde communicatiemedewerkster willen gemeenten niet iets opgelegd krijgen door de veiligheidsregio. De geïnterviewde medewerker van de veiligheidsregio denkt echter doordat het Algemeen Bestuur de opdracht gaf om met een beleidskader voor risicocommunicatie te komen er ondersteuning is en dat daardoor communicatie met de gemeenten goed zal lopen.

5.4.2 Doelen

Tabel 8: de doelen van de provincie en de veiligheidsregio

	Provincie	Veiligheidsregio
Doelen	Draagvlak creëren voor risicocommunicatie bij de gemeenten en bij de burgers: mensen er al vroeg bij betrekken, mee laten praten en denken. Inbedding van risicocommunicatie in de structuur van de provincie	Het vergroten van de fysieke veiligheid en de kwaliteit van rampenbestrijding verbeteren Komen tot een samenwerkingsverband en een herkenbare organisatie voor de 26 gemeenten in Midden- en West Brabant Leveren van een beleidskader voor risicocommunicatie

5.4.3 Communicatiemiddelen

Tabel 9: de communicatiemiddelen van de provincie en de veiligheidsregio

	Provincie	Veiligheidsregio
Communicatiemiddelen	Nieuwsbrief Website Netwerken Bijeenkomsten Burgercomité's	Intern overleg

5.4.4 Het netwerk

Tabel 10: het netwerk rondom risicocommunicatie

	Nationaal	Provinciaal	Lokaal
Actoren	Ministerie van Binnenlandse Zaken	Veiligheidsdirectie	Gemeenten Burgerpanels/burgers Lokale brandweer Havenschap Bedrijven/bedrijventerrein commissies Medewerkers van: - Ruimtelijke ordening - Verkeer en vervoer - Milieu - Communicatie
Stakeholders		Lid van het expertteam van de veiligheidsregio heeft de meeste macht. Anderen zijn vooral	Burgemeester Nutsbedrijven

		adviserend Het algemeen bestuur: zij monitoren de gemeenten, stimuleren en faciliteren risicocommunicatie.	
Experts	ERC & Saxxion, geven beiden cursussen risicocommunicatie door het hele land. Landelijke kennistafel risicocommunicatie.	Stafadviseurs van de hulpdiensten (Brandweer, GHOR, etc.) Communicatieadviseurs Beleidsadviseurs	
Verantwoordelijken voor het formuleren en ontwikkelen van het risicocommunicatiebeleid	Nog geen verantwoordelijke aangesteld	De veiligheidsregio moet zich van het algemeen bestuur bezig gaan houden met het leveren van een stevig beleidskader	De gemeente: burgemeester is de eerste verantwoordelijke
Andere actoren			

5.4.5 Samenwerking

Tabel 11: de samenwerking binnen Brabant Veiliger

	Provincie	Veiligheidsregio
De samenwerking	Alleen samenwerking met collega's binnen de provincie en de werkgroep regioaanpak risicocommunicatie van Midden en West Brabant	De veiligheidsregio communiceert niet met burgers, alleen met gemeenten. Ze hebben geen ambtelijke invloed op de gemeenten. Ze hebben ook geen contact met risicovolle bedrijven.

5.4.6 Denkbeelden

Tabel 12: de denkbeelden met betrekking tot risicocommunicatie

	Provincie	Veiligheidsregio
Kennis en vertrouwen		
Toekomstbeeld		De rol van de veiligheidsregio in de toekomst moet het faciliteren van risicocommunicatie zijn. Ze dienen een soort van ambassadeur van risicocommunicatie te worden
Overig		

5.4.7 De journalist

De geïnterviewde journalist gaf aan dat zijn ervaring met risicocommunicatie het ontvangen van foldertjes over het onderwerp 'bij rampen dient u uw ramen te sluiten'. Verder heeft hij als journalist bericht over het rampenplannen en het proces daar omheen. De geïnterviewde vraagt zich af of de foldertjes wel nut hebben. 'Het is gebeurd dat de stroom uitviel en toen bleek de regionale omroep niet te bereiken. Op het moment dat er een echte ramp gebeurt,

is je radio dan nog wel in de lucht?'. De verstrekte informatie komt op de journalist als onvolledig over. Wel vindt hij papier het beste middel om informatie over risico te verstrekken.

Hij vindt dat een regionale krant als taak heeft om burgers te informeren, bijvoorbeeld als er een nieuw rampenplan is of als er afspraken gemaakt worden die van invloed zijn op burgers. De overheid heeft volgens de geïnterviewde zijn eigen verantwoordelijkheid voor het brengen van dit soort informatie onder de burgers. De overheid staat daar volgens hem dan vraag in om te kijken naar wat kranten doen en hoe ze daar gebruik van kunnen maken. Verder geeft de journalist aan dat in huidige, zo georganiseerde, maatschappij er wel vertrouwen in de overheid kan zijn.

De geïnterviewde vindt dat het bij risicocommuniceren vooral gaat om het zo volledig mogelijk informeren van burgers. 'Degene die het grootste gevaar lopen moeten alle informatie hebben maar het is ook niet erg als mensen die minder gevaar lopen deze informatie ook hebben'.

5.5 De Gemeenten

Figuur 19: kaart provincie Brabant

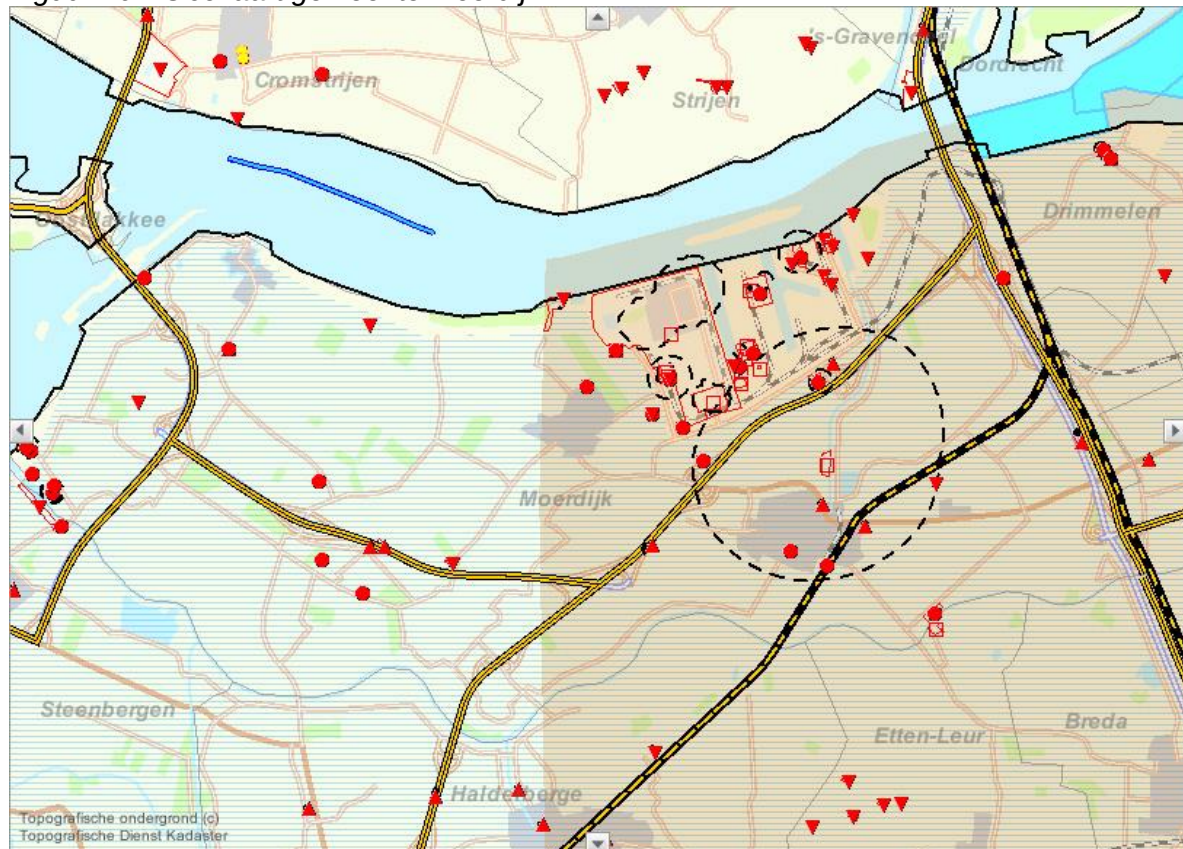


In dit hoofdstuk worden twee gemeenten uit de provincie Brabant onder de loep genomen. De gemeenten die worden bekeken zijn Moerdijk en Veghel. Moerdijk wordt in dit onderzoek gezien als een gemeente die actief is op het gebied van risicocommunicatie. Dit omdat Moerdijk één van de pilotgemeenten van Brabant veiliger is geweest en zij grote stappen hebben gemaakt op het gebied van risicocommunicatie tijdens de pilot.

Veghel wordt gezien als een gemeente die minder actief is op het gebied van risicocommunicatie. Zij hebben ook deelgenomen als pilotgemeente aan Brabant veiliger maar hebben niet zulke grote stappen kunnen maken als Moerdijk tijdens de pilot.

5.5.1 Moerdijk

Figuur 20: risicokaart gemeente Moerdijk



(<http://nederland.risicokaartinvoer.nl/risicokaart.html?PRV=Noord-Brabant>)

Moerdijk telt 36.717 inwoners (1 juni 2007, CBS) en heeft een oppervlakte van 180 km². In Moerdijk is veel industrie te vinden. Zo is er onder andere een grote zeehaven, de Port of Moerdijk, van 2600 hectare waar zich 400 bedrijven bevinden. Op het industrieterrein Moerdijk, waar de haven onderdeel van is, is een speciaal gedeelte ontworpen voor chemische en zware industriële bedrijvigheid. Op dit stuk bevinden zich onder andere de BRZO bedrijven Dr. Kolb, Messer BV, Frans de Wit BV, Basell, HCl Chemicals, Den Hartog, Berschi Belgium BV, Nebiprofa BV, Peroxid-chemie GMBH, Coatex Netherlands BV en Shell Nederland chemie. Dichter bij de woonkern bevindt zich nog het BRZO bedrijf Caldic Chemie productie.

Moerdijk was ook één van de eerste zes pilotgemeenten van het programma Brabant veiliger. De casus die tijdens de pilot in Moerdijk behandeld werd was: wat is het verschil in

de strategie en aanpak van risicocommunicatie over een risicovol bedrijf op een bedrijventerrein en een risicovol bedrijf dat vlakbij een woonkern ligt? Het leggen van contacten met de risicovolle bedrijven en het bespreekbaar maken van risicocommunicatie waren belangrijke doelen in de pilot.

In de gemeente Moerdijk zijn een coördinator communicatie van de gemeente (en deelnemer in de werkgroep van de pilot), een manager communicatie, commercie en pr van het havenschap Moerdijk/voorzitter van een dorpsraad en een preventie en milieumedewerker van Messer BV geïnterviewd.

Messer BV is een bedrijf dat in meerdere landen opereert. Messer BV te Moerdijk is het hoofddistributiecentrum en levert zuurstof, stikstof, argon, kooldioxide, waterstof, helium, lasbeschermgassen, speciale gassen, medicinale gassen en een uitgebreid gamma gasmengsels. Op de vestiging in Moerdijk worden de gassen acetyleen, luchtgassen in cilinders en (mini)bulk geproduceerd. De geïnterviewde medewerkster van Messer BV is Belgisch en werkt nog niet zo heel lang op de Nederlandse vestiging. Ze heeft voordat ze in Nederland begon een zelfde soort functie vervuld bij de vestiging in België.

Figuur 21: logo Messer BV



5.5.1.1 Strategie

In Moerdijk is er nog niet echt sprake van een risicocommunicatiebeleid, dat wordt volgend jaar pas vastgesteld. De geïnterviewde coördinator communicatie van de gemeente heeft een uitgesproken mening over een eventueel risicocommunicatie-beleid: 'wat belangrijk is bij het ontwikkelen van beleid is toch het afstemmen met alle verschillende betrokken actoren of 'iets' wel tot beleid moet leiden. Er kan wel een mooi risicocommunicatiebeleid gemaakt worden, maar als het niet uitvoerbaar is gaat het weer in de kast'. Tot nu toe is er één uiting geweest van risicocommunicatie namelijk de calamiteitenwaaier. Daar loopt nu een campagne mee. De waaier is ontwikkeld en alle aspecten daaruit worden nu maandelijks in de vorm van posters en aandacht in de huis aan huiskrant stelselmatig onder de aandacht gebracht bij de mensen. Het liefst zou de coördinator communicatie dat gekoppeld hebben aan de maandelijks sirene.

5.5.1.2 Ervaring en expertise

De coördinator communicatie van de gemeente geeft een andere definitie van risicocommunicatie dan de gangbare. Ze vindt dat onder risicocommunicatie communicatie wordt verstaan die vooraf gaat aan een crisis en die vooral gaat over bewustwording. Ze wil dus geen nadruk op een handelingsperspectief maar wil mensen bewust maken dat er in het dagelijks leven risico's zijn. Ze vertelt dat als er handelingsperspectieven worden meegegeven, de communicatie gaat lijken op crisiscommunicatie en volgens haar associëren mensen risicocommunicatie niet zo met crisis maar met kleine huiselijke ongelukken. 'Een mooi voorbeeld daarvan is het stoplicht dat aangeeft welke kant je op moet kijken, dat is risicocommunicatie. Dat er een bewustzijn is van hier moet ik iets doen'. Op het moment wordt er bij de gemeente Moerdijk gezocht naar de mogelijkheid om risicocommunicatie een integrale benadering te geven. In Moerdijk speelt volgens de coördinator communicatie heel erg dat risicocommunicatie aan gezondheid en milieu dient te worden gekoppeld.

Volgens de coördinator communicatie is er voldoende informatie over risico om een goed beleid te ontwikkelen. Ze vindt echter ook dat er op dit moment wel een overload aan informatie over risicocommunicatie op zich is, iedereen is volgens haar een beetje het wiel aan het uitvinden.

De geïnterviewde vindt zichzelf een expert op het gebied van risicocommunicatie. Ze vindt dat de grootste experts de inwoners zijn maar er moet volgens haar een manier worden gevonden om dat eruit te trekken. Verder vindt ze dat, als het gaat om de technische kennis, er veel kennis bij de brandweer, rampenbestrijding en bij de gezondheidsdienst aanwezig is. Ook vertelt ze dat door vergunningen en dergelijke bedrijven heel erg gedwongen zijn om de regels na te leven, 'de slag die nog gemaakt moet worden is dat ze ook over die regels moeten communiceren. Waarschijnlijk zit er wel heel veel kennis bij de bedrijven maar nu wordt die kennis ingezet voor technische aspecten, voor het logistieke aspect'.

Aangezien Moerdijk mee heeft gedaan aan de pilot van Bouwen aan Brabant veiliger heeft de geïnterviewde daar ook ervaringen aan over gehouden:

'Tijdens één van de pilots is er veel met bedrijven samengewerkt. Er was een samenwerking met een bedrijf wat op het industrieterrein zit en met een bedrijf dat aan de rand van de woonkern zit. Deze bedrijven wisten niet van elkaar dat ze meewerkten. De bedrijven waren erg actief betrokken en stelden zich ook erg open op. Zij vonden het ook belangrijk om geaccepteerd te worden in de omgeving waar ze zich bevinden. Dat ging met hele kleine dingen die ze van zichzelf niet eens bewust zijn maar door het proces wel zijn geworden.

Bijvoorbeeld kinderen die de avondvierdaagse lopen komen langs het bedrijf en mochten bij het bedrijf naar binnen om te drinken en te plassen enz. Daarmee werd de naam van het bedrijf onthouden. Door de pilot werd het bedrijf zich bewust dat ze door dit soort acties hun naamsbekendheid vergroten en dat er meer doorgevraagd wordt: wat maken ze daar dan? Wat doen ze daar dan? Dat hebben ze als heel positief ervaren. Ook het open geven van bedrijfsgegevens was geen probleem. Er is ook een matrix ingevuld met daarin vragen als waar de gevaarlijke stoffen liggen en welke weg ze gaan'.

Tijdens de pilot heeft de coördinator communicatie van de gemeente ook opgemerkt dat er een verschil in intentie van communiceren tussen de twee bedrijven in de pilot was. 'Het bedrijf op het industrieterrein vindt het meer vanzelfsprekend om te communiceren, dat komt door het collectief. Die hebben dan het beheer van het bedrijventerrein als collectief en het bedrijf hoeft daarom veel minder moeite te doen. Het bedrijf dat los aan de woonkern zit moet veel meer moeite doen om geaccepteerd te worden'.

Binnen Messer BV is er een risicocommunicatiebeleid. De aanleiding om hiermee te beginnen was het herevalueren van het noodplan. Ook is er na een inspectiebezoek een opmerking gemaakt over trainingen voor bepaalde procedures die aanleiding is geweest om het proces te gaan verbeteren. Volgens de geïnterviewde zijn de werknemers binnen het bedrijf op dit moment voldoende op de hoogte van de risico's die in het bedrijf aanwezig zijn. De experts binnen de organisatie met betrekking tot risicocommunicatie zijn volgens de geïnterviewde: de directie (extern) en de geïnterviewde zelf (intern) samen met de plantmanager als het gaat over de dagelijkse communicatie over risico (gevaren van gassen, risico's van bepaalde handelingen enz). Vanuit het bedrijf is er nooit gecommuniceerd richting burgers.

De afgevaardigde van het havenschap Moerdijk vertelt dat het havenschap redelijk actief is op het vlak van risicocommunicatie. 'Er is een onderzoek gedaan door studenten over hoe om te gaan met risicocommunicatie gelet op de regelgeving, waarbij gevraagd is hoe het havenschap dat het beste op kan pakken'.

'In het havenschap bestaat er een geautomatiseerd emailsysteem. Er zijn twee soorten berichten: alarmberichten en infoberichten. In die infoberichten wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er morgen een ontruimingsoefening is in een bepaalde straat, waardoor je de burens informeert wat er aan de hand is. Dat ze weten wat er is als ze ineens een brandweerauto zien komen met allerlei toeters en bellen'.

Ook meldt hij dat toen er begonnen werd met de burenraad Moerdijk er aan de mensen die deelnamen (25 personen) is gevraagd wat voor onderwerpen hen bezighielden.

'Het bleek nadat al die thema's gebundeld waren dat er als absolute topper veiligheid uitkwam. Milieu stond op 2. Er wordt dan een aantal keer gesproken over hoe ga je dan om met die gevaren? En weten mensen wel welke stoffen er in hun omgeving aanwezig zijn? Heel erg dus op het verantwoorden gericht. Terwijl er nu, na 2 jaar, naar voren komt van 'natuurlijk zijn er risico's maar zullen we ook eens naar de andere kant gaan kijken' namelijk de manier waarop bedrijven waarop bedrijven met hun bedrijfsprocessen bezig gaan, zodanig dat het allemaal veilig gaat. En zodanig dat tussen de oren van iedereen die daar werkt het besef komt dat er op moet worden gelet want anders kan er iets fout gaan. De volgende stap dan is de minpunten gaan onderzoeken van het feit dat er hier zo'n groot industrieterrein is waar een hoop gevaarlijke activiteit plaatsvindt maar ook een hele hoop positiefs als gevolg van de activiteiten. Dat heeft op zich niet zoveel met risicocommunicatie te maken maar bij risicocommunicatie hoort ook duidelijkheid over de manier waarop processen beheerd worden. Dat gebeurt door bijvoorbeeld open dagen bij bedrijven. Met name de chemie en de afvalverwerkende bedrijven hebben dat. Dat zijn ook het type bedrijven die mensen heel indrukwekkend vinden om te zien'.

Verder geeft het havenschap elk kwartaal een nieuwsbrief uit waarin aandacht wordt geschonken aan risico. Ook is er in het kader van risicocommunicatie richting bedrijven en de omgeving bij een buurtraad een presentatie geweest van de coördinator communicatie van de gemeente over risicocommunicatie.

De afgevaardigde vindt dat er nooit voldoende kennis is over risico. Hij vindt het een lopend proces, van iedere situatie die zich voordoet moet er weer geleerd willen worden. Iedere keer als er zich iets heeft voorgedaan moet er gekeken worden wat dat betekent voor de protocollen. 'Zo ben je een lerende organisatie'.

5.5.1.3 Actoren

Volgens de coördinator communicatie van de gemeente zijn de verantwoordelijken voor het formuleren van een risicocommunicatiebeleid de lokale overheid/gemeenteraad. De actoren die een rol spelen bij het formuleren van het beleid zijn: de beheerder van het havengebied/het industrieterrein, de GGD en de regionale milieudienst die als uitvoerder van de gemeente metingen doet. De geïnterviewde bij het havenschap vindt dat de belangrijkste spelers waarmee contact is over risico de provincie, de gemeente en de operationele diensten zoals de brandweer, de GGD en andere partijen zijn. Dit is dus in overeenstemming met wat de geïnterviewde bij de gemeente vertelde.

Er is bij de coördinator communicatie voldoende vertrouwen in de eigen organisatie en de organisaties waarmee wordt samengewerkt.

De doelgroepen van de gemeente zijn verschillend. 'De gemeente heeft als doelgroep het brede palet van de samenleving waarin dan weer accenten kunnen worden gelegd. Andere doelgroepen zijn partijen in de samenleving die een brede achterban hebben, zoals stads en dorpsraden waar goed mee wordt samengewerkt in Moerdijk, zodat uiteindelijk de hele samenleving goed kan worden bereikt. Uit ervaring blijkt echter wel dat als deze raden worden benaderd om bijvoorbeeld in een panel deel te nemen, ze dat dan wel lastig vinden omdat dat zoveel tijd kost. Interne doelgroepen zijn er ook, zoals een adviseur gezondheid maar ook dienstverlening en handhaving die de milieuvergunningen verlenen'.

De samenwerking tussen al deze actoren is volgens de geïnterviewde goed.

De stakeholders waarmee regelmatig contact is over risicocommunicatie zijn de burenraden.

'De burenraad van de gemeente Moerdijk zijn de burens van het gehele industrieterrein. Die burenraad bestaat uit dorpsraden van bijvoorbeeld Moerdijk, Zevenbergen en Klundert.

Daarnaast zitten er directies van bedrijven in net zoals afgevaardigden van de provincies, gezondheid en anderen. Voor de gemeente is die burenraad een hele belangrijke stakeholder omdat met name die partijen erin zitten'.

De afgevaardigde van het havenschap is erg te spreken over het contact met de burenraad.

'Een groot voordeel van de burenraad is dat er nu ook eens mensen achter de schermen bij al die fabrieken komen kijken en daardoor meer begrip krijgen voor wat er allemaal gebeurt.

Deze mensen kunnen dat dan ook weer aan andere mensen uitleggen waardoor er meer begrip ontstaat.

Verder vertelt de coördinator communicatie van de gemeente nog dat de multinationals, zoals Shell, die op het industrieterrein zitten, een eigen risicocommunicatiebeleid hebben. De Shell heeft bijvoorbeeld in haar beleid over maatschappelijk verantwoord ondernemen ook een gedeelte over risicocommunicatie.

Als het gaat over evenwicht in de samenwerking is er op het terrein van risicocommunicatie minder aandacht dan voor andere beleidsterreinen zoals vervoer of verkeer vindt de coördinator communicatie. 'Dat is bijzonder want er is zoveel industrie in de omgeving en mensen klagen daar ook wel over, dan stinkt het weer, dan is er roet, dan is er een fakkelt, dus in die zin heeft het wel heel veel aandacht. Maar als je dan van tevoren zegt van 'we hebben dat op de agenda en willen graag met jullie overleggen', dan wordt er niets gedaan. Dat is dus raar want aan de ene kant zijn ze al tien jaar bezig over een uitbreiding van het industriegebied met een logistiek park maar als je echt burgers aanspreekt over deze risico's dan vinden ze hondenspoep en stoeptegels veel belangrijker'.

De verantwoordelijke voor het formuleren van een risicocommunicatiebeleid bij Messer BV is volgens de geïnterviewde medewerkster in hoofdzaak de algemene directeur, die informatie verkrijgt van de veiligheid en milieuafdeling omdat daar meer rechtstreekse informatie aanwezig is over overheidsdiensten en risicoinventarisatie.

Volgens de geïnterviewde preventie en milieumedewerker van Messer BV heeft de overheid geen invloed op het beleid, behalve dan de verplichte formulieren (BRZO wetgeving) die moeten worden ingevuld.

Ze vindt dat er een evenwicht in de communicatie is met andere actoren hoewel er meer input is vanuit de overheid in België dan in Nederland. Ze geeft daarbij echter te kennen dat dit ook kan komen omdat ze minder ervaring heeft in Nederland. De geïnterviewde is tevreden met haar rol in het risicocommunicatiebeleid hoewel het volgens haar altijd geoptimaliseerd kan worden maar dat komt vanzelf aan de hand van ervaring en oefening. Met de gemeente en de 'hogere overheid' is er onder andere in verband met domino-effecten een aantal keer gecommuniceerd door Messer BV maar verder is er geen directe samenwerking met de gemeente. 'Het contact met de gemeente is met mensen die inspectie komen doen'. Er is volgens de geïnterviewde geen regelmatig overleg met de gemeente. Ze kan ook niks zeggen over een eventueel risicocommunicatiebeleid van de gemeente, daar is te weinig informatie over. Het kan wel zijn dat er in het verleden vergaderingen zijn geweest voordat de geïnterviewde bij Messer BV kwam werken.

Volgens de afgevaardigde van het havenschap is de samenwerking met de gemeente altijd goed geweest. Volgens hem kan het altijd wel iets beter maar de wil om zaken goed op te pakken is altijd goed. Volgens hem is het ook niet belangrijk wie communiceert maar is het belangrijk dat datgene wat gecommuniceerd wordt eenduidig gedragen wordt. Daarvoor is een evenwicht nodig in de samenwerking en die is er volgens de geïnterviewde.

5.5.1.4 Communicatie

Eén van de dingen die er nu door de coördinator communicatie van de gemeente opgemerkt wordt omdat er ook veel risico's zijn in deze gemeente is, dat er eigenlijk een apart onderdeel zou moeten zijn binnen bijvoorbeeld de website. 'Er is al wel crisis.nl maar dat is bij een crisis, als er iets gebeurt'.

Als het gaat om communicatiemiddelen is de geïnterviewde er geen voorstander van om iets traditioneels te doen, dan heeft het geen effect volgens haar. 'Je zult elke keer iets moeten bedenken waardoor er attentie is voor wat je doet. Wanneer stijgt je boven de stoeptegels en de hondenpoep uit?' De middelen die op het moment ter beschikking staan zijn tijd, maar dat

is volgens de geïnterviewde een lastige nu na de pilot (het is onvoldoende ingebed in de capaciteit terwijl iedereen het wel belangrijk vindt), daarnaast de website, de calamiteitenwaaier en tabkaarten in de gemeentegids.

Er is volgens de geïnterviewde behoefte aan actoren en kennis uit andere disciplines zoals de wetenschap. 'Anders verzand het zo in een technisch logistiek onderdeel. Van als het maar logistiek geregeld is, dan is het wel goed. Dat is nu crisiscommunicatie ook nog. Die is niet aangepast op de samenleving zoals die nu is'.

Een knelpunt is volgens de geïnterviewde dat er is begonnen aan risicocommunicatie in een pilot, er is toen hard aan getrokken ook in de tweede pilot. 'Maar de pilot moet ingebed worden. Het moet structuur krijgen en in de bedrijfsprocessen gaan zitten. Daar gaat het nu wringen. Er is veel moeite met het doorzetten van de ontwikkelingen na de pilot. Het idee van pilot is eraf, de financiële middelen die met de pilot kwamen zijn er niet meer, het moet nu staand werk worden'. Over het algemeen heerst er toch tevredenheid bij de coördinator communicatie. Er wordt ook vaak genoeg en lang genoeg samengewerkt hoewel je er natuurlijk zelf aan moet blijven trekken.

Vanuit de burgers is er volgens de geïnterviewde behoefte om naar informatie te zoeken. Daar wordt door de gemeente goed op ingespeeld alleen het kan beter. 'Op dit moment wordt er in de risicocommunicatie geen, in de crisiscommunicatie wel, rekening gehouden met de verschillen in informatiebehoefte van burgers. Op de website zou er met deze verschillen wel rekening moeten worden gehouden maar hoe dat zou moeten is niet bekend. Daar moet nog over worden nagedacht'.

De afgevaardigde van het havenschap vindt dat er altijd een spanningsveld is tussen waar bedrijven van zeggen 'dit kun je communiceren' en waar burgers van zeggen 'dat zou ik graag willen weten'. Volgens hem moet richting burgers vaak de vraag gesteld worden waar iets belangrijk is. Slaapt u er een minuut langer door als u weet dat er van een bepaalde stof 5 gram of 5 kilo aanwezig is, als je niet weet wat de werkzame stof is die erin zit?

'Er moet heel goed worden nagedacht over de vraag wat er gecommuniceerd dient te worden'. Ook vindt hij het belangrijk om concreet te communiceren: 'je moet dus bijna in jip en janneke taal kunnen uitleggen waar het risico dan in zit'. De geïnterviewde merkt dat er vanuit de burgers absoluut een behoefte is om naar informatie te zoeken. 'Er wordt wisselend ingespeeld op die behoefte. Mensen hebben behoefte aan informatie maar wat ook belangrijk is dat mensen weten wat er gebeurt. Bij het fakkelen ziet bijvoorbeeld de vlam er angstaanjagend uit maar het betekent juist dat het proces gecontroleerd tot een einde gebracht wordt'.

Binnen Messer BV wordt er soms informeel (bij een (veiligheids)audit of werkplekinspectie kan er ook op risico's gewezen worden) en soms formeel (algemene vergaderingen, veiligheidsvergaderingen, milieu info sessies) gecommuniceerd over risico.

De gebruikte communicatiemiddelen zijn enerzijds mondeling en anderzijds via notepads of via mail. Richting burgers wordt niet echt iets gedaan behalve als er echt iets aan de hand is. De geïnterviewde medewerker van Messer BV geeft daarvoor als verklaring dat het bedrijf op een industrieterrein ligt met weinig omwonenden. Als het over de doelgroep gaat, wordt volgens de geïnterviewde geprobeerd om zoveel mogelijk mensen te bereiken (zowel de eigen medewerkers, de buurtbedrijven, de overheid en de geïnteresseerden) hoewel dat niet voor iedere situatie geldt.

Volgens de medewerker van Messer BV kan er beter worden ingespeeld op de behoefte van burgers naar informatie over risico's. 'Voor een hele boel mensen is het een ver van mijn bed show totdat er iets gebeurt, dan begint men pas na te denken'. Er is geen mening over hoe dit beter aan te pakken. Wel vindt de geïnterviewde het beter om van tevoren informatie te geven over risico dan later schriftelijk te laten weten wat er is gebeurd.

5.5.1.5 Denkbeelden

Risicocommunicatie wordt door de coördinator communicatie als zeer interessant ervaren en als één van de meest cruciale aspecten als het gaat om de reputatie van de gemeente. Bij de geïnterviewde heerst op dit moment tevredenheid over de beleidsvorming van risicocommunicatie. 'Het is bottom up. Ook al moet er heel veel moeite voor worden gedaan, dat is wel de goede manier. In eerste instantie hoeft er niets veranderd te worden aan de situatie zoals die nu is'. De geïnterviewde meldt dat er echter wel behoefte is aan een tool om tot mensen door te dringen in tijden dat er niets aan de hand is qua risico's. De grote wens van de geïnterviewde is dat er binnen de eigen gemeentelijke website een opvallend thema of een rubriek is waar elke keer mensen in worden meegenomen als het gaat om risico. 'En dan met name die bewustwording van risico. Internet is toch wel iets waar sowieso meer gebruik van wordt gemaakt dan men denkt en het medium wat het best te actualiseren is en ook leuk aan te kleden, ook is het voor iedereen 24 uur per dag bereikbaar'.

Het ideale toekomstbeeld van de coördinator communicatie met betrekking tot risicocommunicatie is dat de mensen die in Moerdijk wonen zich bewust zijn van het grondgebied waarop ze wonen. 'Dat ze dat in een onderzoek ook aangeven. Dat ze zich bewust zijn dat als bijvoorbeeld de pijp rookt, wat dat betekent. En als er dan een incident is dat er dan niet eerst heel defensief moet worden verantwoord hoe het allemaal is gekomen maar dat er vanuit kan worden gegaan dat als er tegen mensen gezegd wordt dat ze moeten

evacueren ze dat ook direct snappen. Dit zal over drie jaar zo moeten zijn. Daar is voortgang met wat er nu gebeurt voor nodig. In 2008 moet het risicocommunicatiebeleid worden vastgesteld door de gemeente als een uitvoerbaar beleid. Het moet dan ook een goed onderdeel zijn van het Externe Veiligheidsbeleid. Het zou ook mooi zijn dat als er over drie jaar een woning verkocht wordt in Moerdijk, bijvoorbeeld in de buurt van een spoorlijn, er dan in de folder ook staat dat het langs de spoorlijn ligt'.

Risicocommunicatie naar burgers in de toekomst moet volgens de geïnterviewde altijd een samenwerking zijn. Verder moeten de burgers volgens haar de gemeente vertrouwen dat de risico's in beeld zijn en dat de gemeente daar adequaat op kan reageren. 'De mensen moeten zich daar ook zelf bewust van zijn'.

Wat door de coördinator communicatie als lastig wordt ervaren is dat het heel moeilijk is in de gemeente om een burgerpanel van de grond te krijgen. 'Een klankbordgroep werkt heel goed bij specifieke onderwerpen, maar een panel opstarten dat een goede afspiegeling is van de gemeente en wat betrokken kan worden bij verschillende projecten, dat lukt heel erg slecht. Risicocommunicatie is niet iets waarover mensen zeggen dat ze er graag over praten, het blijft een ver van mijn bed show. Het is een onderwerp waarop niet gescoord wordt, net zoals je niet scoort op crisiscommunicatie en op de uitgifte van je paspoorten. Het leeft minder dus moet er harder aan getrokken worden'.

Ook door de afgevaardigde van het havenschap wordt risicocommunicatie als heel belangrijk ervaren. Dit omdat er volgens hem een cluster van bedrijven is op het havenschap waar gevaarlijke goederen worden opgeslagen en bewerkt. In de ideale toekomst kan er volgens de geïnterviewde bij het havenschap op allerlei manier met burgers gecommuniceerd worden, daar is volgens hem geen sjabloon voor te verzinnen. 'Wat het belangrijkste is in risico en crisiscommunicatie naar omwonenden, is eerlijk zijn. Eerlijk zijn betekent ook dat er gezegd wordt dat men niet weet of er in die rookwolk iets in zit of dat er slachtoffers zijn. Dus niet 'het zou kunnen zijn dat'. Dat is ook aan de orde geweest bij de sessie met de buurtraden. Het spanningsveld tussen wat wil de burger weten en wanneer kun je hem dat vertellen. Met andere woorden, ben je bereid een uur te wachten tot ik iets vertel of zeg je nee dat wil ik niet, ik wil nu iets horen. Want als ik het nu moet doen, betekent dat dat ik moet zeggen van 'dit en dit en dit ben ik nog aan het uitzoeken. Dan ontstaat er het gevoel van wat moet ik nou? De burgers in de burenrade geven hier hun mening over, zodat daar rekening mee kan worden gehouden. De burenrade vergaderd vier keer per jaar en per vergadering wordt gekeken waar het over zal gaan'.

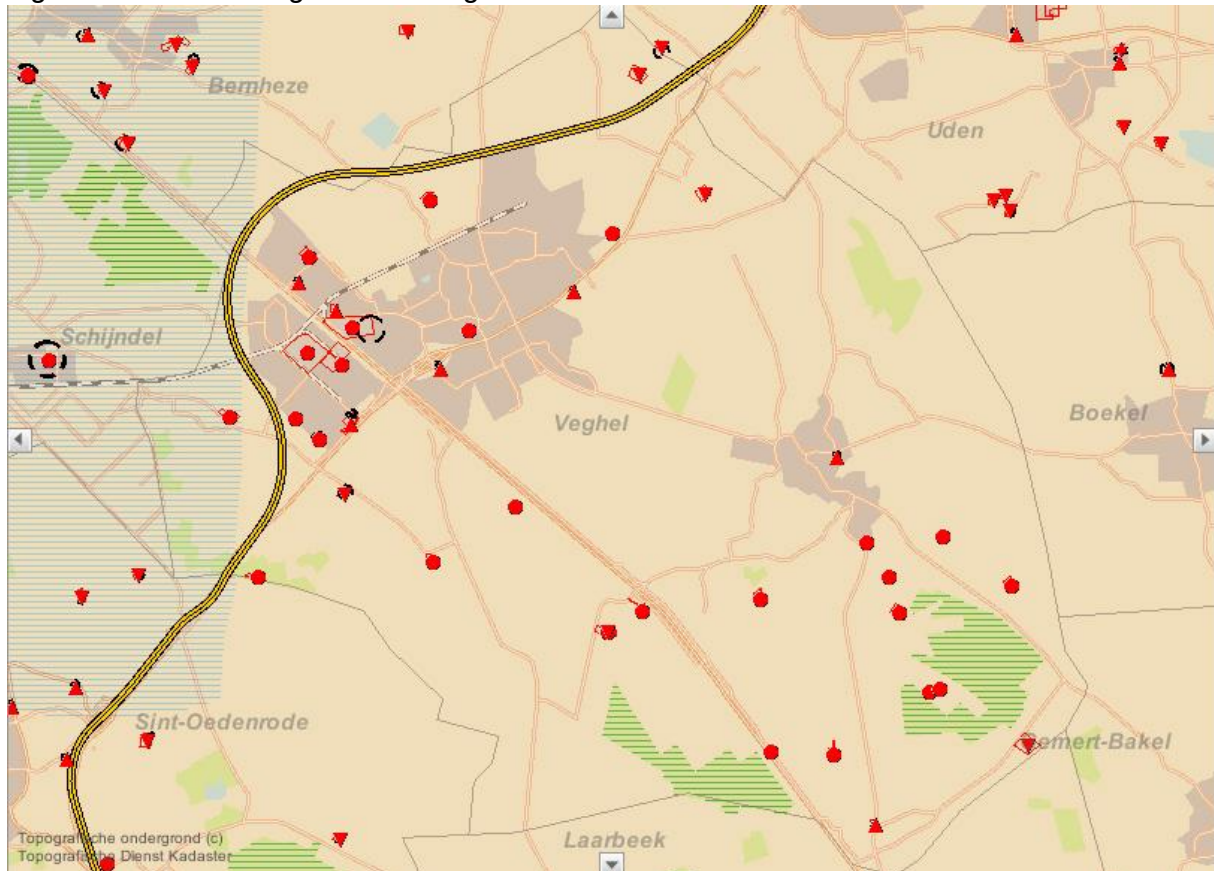
Hij vindt dat risicocommunicatie in de toekomst kort, concreet en duidelijk moet zijn.

Bij de geïnterviewde medewerker van Messer BV heerst het gevoel dat veel mensen niet weten wat de specifieke risico's zijn van de sector waarin het bedrijf zich bevindt. Dit vindt zij wel noodzakelijk.

Als het gaat om het ideale toekomstbeeld met betrekking tot risicocommunicatie wordt opgemerkt dat er graag wat meer ervaring zou kunnen worden gedaan in Nederland, die ervaring is nu nog te beperkt en dan vooral naar buiten toe. Er is geen idee wanneer dit ideale toekomstbeeld bereikt kan worden, er wordt gehoopt dat het steeds blijft verbeteren. Om het toekomstbeeld te bereiken is er volgens de medewerker van Messer BV contact nodig met belanghebbenden zoals de overheid, burens, eigen mensen enz. Ook moet er volgens haar aan het bedrijf gewerkt blijven worden, steeds weer controles uitvoeren enz. Verder vindt zij dat ideale risicocommunicatie naar burgers toe niet moet worden overgelaten aan de overheid omdat het op een zo eenvoudig mogelijke manier gecommuniceerd moet worden, niet met technische termen of iets dergelijks. 'Als er teveel technische termen worden gebruikt dan wordt het risico misschien nog wel hoger omdat de mensen het niet begrijpen. Een samenwerking met andere bedrijven zou ook kunnen, dat is altijd goed. Het is sowieso belangrijk om te weten wat er bij de burens zit en wat er gebeurt als daar iets voorvalt'.

5.5.2 Veghel

Figuur 22: risicokaart gemeente Veghel



(<http://nederland.risicokaartinvoer.nl/risicokaart.html?PRV=Noord-Brabant>)

Veghel telde in januari 2007 36.734 inwoners (CBS) en ligt aan de Zuid-Willemsvaart. Hoewel er (volgens de risicokaart) geen BRZO bedrijven zijn in Veghel is er wel erg veel industrie, er zijn zo'n 23.781 arbeidsplaatsen (Vestigingenregister Noordoost Brabant 2000). Er zijn veel grote bedrijven te vinden zoals Cehave, DMV-Campina en Mars. Veghel is verder zeer vooruitstrevend op het gebied van (externe) veiligheid. Zo ontwikkelde de gemeente een beleidsvisie integrale veiligheid. Veghel was ook één van de eerste zes pilotgemeenten van het programma Brabant veiliger. De casus in Veghel was: hoe pak je de risicocommunicatie over LPG-stations naar burgers aan?

In Veghel zijn een communicatieadviseur + een technisch medewerker luchtkwaliteit en externe veiligheid van de gemeente (en deelnemer in de werkgroep van de pilot), een voorzitter van een wijkraad die zich voornamelijk bezighoudt met het militaire vliegveld Volkel en een hoofd veiligheid en gezondheid/emergency coördinator/commandant bedrijfsbrandweer van DMV geïnterviewd.

DMV verzorgt de ontwikkeling en productie van ingrediënten voor de voedings- en farmaceutische industrie in Nederland, Duitsland en de Verenigde Staten. De onderneming

verkoopt en distribueert deze producten, op basis van met name melkeiwit en melksuiker, in meer dan honderd landen.

Figuur 23: logo DMV International



5.5.2.1 Ervaring en expertise

De communicatie adviseur van de gemeente heeft risicocommunicatie een aantal weken voor het interview overgenomen van een collega omdat ze er persoonlijk meer tijd aan wilde besteden. Tijdens haar studie Toegepaste Communicatiewetenschap heeft ze aandacht besteed aan risicocommunicatie en dan vooral aan de risicokaart. Binnen de gemeente Veghel heeft ze nog niets aan risicocommunicatie gedaan. De technisch medewerker luchtkwaliteit en externe veiligheid was betrokken bij de pilot in 2005. Er is toen een document gemaakt over hoe risicocommunicatie richting de burgeren het bestuur dient te verlopen. Er is een persbijeenkomst geweest over de risicokaart waarin ook het voorbereiden op mogelijke ongevallen voorkwam, verder is er een presentatie gegeven aan de raadscommissie en dat krijgt nog een vervolg. Op dit moment wordt er in Veghel een nieuw LPG-tankstation gebouwd en naar aanleiding daarvan wordt nu voor de eerste keer een brief gestuurd naar de omwonenden om ze te informeren dat er een vergunning ligt. Dit is de eerste keer dat wordt aangegeven dat er iets gevaarlijks in de omgeving wordt neergezet.

Risicocommunicatie is onderdeel van de functies van de geïnterviewden. Er is geen apart budget voor risicocommunicatie, tenminste dat is niet helemaal duidelijk.

Volgens de geïnterviewden van de gemeente zijn de experts op het gebied van risicocommunicatie in de regio: de geïnterviewden zelf, de regionale brandweer, de projectleider van de pilot, de provincie en voorheen een medewerker van het regionale milieubedrijf maar die persoon is weg. Het gevoel is aanwezig dat de geïnterviewden voldoende kennis hebben over de risico's in hun omgeving om een goed risicocommunicatiebeleid te kunnen ontwikkelen. Alle kennis zit wel bij één persoon: één van de geïnterviewden. Zoveel kennis maakt het communiceren af en toe wel moeilijk volgens de geïnterviewden want volgens hen moet ook niet alles verteld worden.

Het hoofd veiligheid van DMV vertelt dat er binnen DMV iedere maand een bijeenkomst met het operationeel management team is. Daar worden twee zaken behandeld: actuele incidenten die gebeurt zijn (vooral repressief), wat is er gebeurd, wat kan er beter, hoe gaan we dat doen? En het beleidsmatige komt aan de orde, oftewel waar wordt de energie op gericht en op welke risicovelden wordt extra aandacht gericht. Dit beleid is van nature zo gegroeid door steeds vanuit de afdeling van de geïnterviewde te vragen om spreektijd waardoor het management heeft besloten om die spreektijd op de agenda te zetten omdat het als nuttig werd ervaren. Door DMV wordt ook naar burgers gecommuniceerd door middel van overleg met de buurtbewoners (2x per jaar, indien nodig vaker).

Vorig jaar toen de halve fabriek werd vernieuwd zijn de omwonenden volledig geïnformeerd bij aparte meetings over geluid, stof en dergelijke oftewel over de merkbare gevolgen. Tijdens zo'n meeting wordt er verteld hoe het met het bedrijf gaat, dan een stukje over milieu en dan een stukje veiligheid. Er wordt verteld wat voor installaties er staan, wat voor voorzieningen er zijn, waarom die rode brandweerauto op straat rijdt enz. Er is verteld dat het bedrijf explosieluiken heeft (zo'n 30 meter hoog dus goed zichtbaar), dat er dus een explosie kan plaatsvinden en dat die luiken als bescherming dienen. Dit wordt losjes verteld maar wel op zo'n manier dat het gesnapt wordt. 'De mensen begrijpen het ook goed, ze hebben in het verleden dingen zien gebeuren en zijn dan toch nieuwsgierig naar hoe alles werkt en daar wordt heel open over gecommuniceerd'.

Volgens de voorzitter van een wijkraad communiceert de gemeente Veghel regelmatig over potentiële risicofactoren in de omgeving. 'Via de lokale stadskrant wordt er bericht over risico, niet jaarlijks maar er verschijnt wel eens iets'. De wijkraad is niet betrokken bij het risicocommuniceren, ze houden zich alleen bezig met de risico's in hun wijk.

De voorzitter vindt het lastig om een antwoord te geven op de vraag of er bij de gemeente voldoende kennis over risico aanwezig is. In de wijkraad is dat sowieso niet. De brandweer wordt als kwalitatief heel hoogwaardig gezien en er wordt gedacht dat daar een hele hoop kennis aanwezig is. Wel wordt er door de geïnterviewde getwijfeld of dat voldoende is.

5.5.2.2 Actoren

Volgens de geïnterviewden bij de gemeente zijn de verantwoordelijken voor het formuleren van een risicocommunicatiebeleid in principe altijd het college en de burgemeester, waarbij de burgemeester de hoofdverantwoordelijke is. Het beleid wordt gemaakt door de geïnterviewden en dient dan goed te worden gekeurd door de burgemeester. Als doelgroep voor risicocommunicatie worden de burgers, de beheerders van risicovolle objecten en intern het bestuur gezien. De geïnterviewde technisch medewerkers heeft veel contact met

bedrijven als het gaat om vergunningen en dergelijke, de communicatie-adviseur heeft geen contact met bedrijven. Er is ook contact met de provincie, de brandweer, GOHR en andere hulpdiensten maar dat contact gaat dan globaal over Externe Veiligheid.

Bij DMV is de verantwoordelijke voor het risicocommunicatiebeleid de geïnterviewde zelf die een voorzet geeft en de directeur die het dan afstemt met het hoofdkantoor of met zijn visie. Andere actoren bij het risicocommunicatiebeleid van DMV zijn contactpersonen bij het hoofdkantoor en de verzekeraar waarbij de verzekeraar wordt gezien als een veel serieuzere en consequentere gesprekspartner als de overheid. De verzekeraars zijn volgens het hoofd veiligheid hoogopgeleide veiligheidsspecialisten in de richting van brandveiligheid en chemicaliën.

Het hoofd veiligheid van DMV merkt dat de overheid niet volledig geïnformeerd is over de risico's die bij DMV aanwezig zijn en die ook heel moeilijk kunnen inschatten en interpreteren. Er wordt vaak naar één specifiek risico gekeken terwijl het grootste gevaar komt van een keten van risico's. Hij zou het prettig vinden als de overheid daar wat beter in thuis was. Er zou graag worden samengewerkt met de gemeente. Er heerst op dit moment zelfs vrees voor wat er zou gebeuren als er iets bij het bedrijf voorkomt, ook bij andere bedrijven. 'Veel andere bedrijven hebben eigen brandweer om onder andere de overheid zo min mogelijk op het terrein te krijgen want dan weet niemand meer wat er gebeurt en wordt de grip op het incident verloren'.

De wijkraad heeft in het verleden het initiatief genomen om te gaan praten met de gemeente over geluidsoverlast van vliegveld Volkel. In die gesprekken met vooral bewoners, want volgens de voorzitter bleek het al snel dat het bij de gemeente niet alleen maar ging om geluidsoverlast, werd bekend dat er wel wat behoefte is aan informatie over risico's. Er is tweejaarlijks een overleg tussen de wijk en dorpsraden van de gemeente Veghel en het vliegveld. Deze gesprekken gaan echter vooral over geluidsoverlast en verlopen erg moeizaam.

5.5.2.3 Communicatie

Volgens de geïnterviewden bij de gemeente is het vooral belangrijk dat er bij risicocommunicatie geen paniek wordt gezaaid. Er moet altijd worden verteld wat mensen zelf kunnen doen. Er zijn plannen om de gemeentepagina in de krant te gaan gebruiken als communicatiemiddel. In dat stuk zal dan uitleg worden gegeven bij een vergunning. Verder zijn er plannen voor een voorlichtingsavond en gaat de website van de gemeente gebruikt worden voor risicocommunicatie. Bij de geïnterviewden van de gemeente is er voldoende vertrouwen in de eigen organisatie en de organisaties waar mee wordt samengewerkt als het

gaat om het ontwikkelen van een risicocommunicatiebeleid. Wat wel als nadelig wordt bevonden is dat er een grote werkdruk is bij de afdeling communicatie. Er zou volgens de geïnterviewden structureel wat tijd in de week moeten worden vrijgemaakt voor risicocommunicatie.

Door de geïnterviewden bij de gemeente wordt niet gemerkt dat er bij de burgers veel behoefte is om naar informatie over risico te zoeken. Het hangt volgens hen of van wat er in de media komt. Volgens hen hoeft er ook geen rekening te worden gehouden met de verschillende behoefte aan informatie van verschillende groepen burgers, behalve bij specifieke vergunningen. Ze vinden dat het specificeren van de communicatie niet te doen is omdat er in Veghel behoorlijk wat risico's zijn.

Bij DMV is de risicocommunicatie gericht op verschillende niveau's, 'het niveau beleidsmatig en de grote lijnen en het niveau het hele personeel'. Als er iets gebeurt is komen er borden te hangen waarop staat wat er is gebeurd, wat had er kunnen gebeuren en hoe kan voorkomen worden dat het nog een keer gebeurt. Dat wordt structureel gedaan. Ook staat er een bord bij de ingang waarop wordt bijgehouden hoeveel incidenten en ongevallen er plaats vinden.

Binnen de organisatie worden alle communicatiemiddelen die aanwezig ingezet voor risicocommunicatie: beeldschermen met een constante presentatie in de centrale ruimte, flyers, trainingen en mondelinge communicatie van het afdelingsmanagement. Pro-actief worden er allerlei trainingen gegeven. Er is een behoorlijk uitgebreid trainingsprogramma over bijvoorbeeld het werken met chemicaliën. Daar wordt heel veel tijd en energie in gestoken volgens de geïnterviewde medewerker van DMV.

Vanuit DMV is er tevredenheid over de risicocommunicatie met burgers, alleen qua overheid (ondanks initiatieven zoals de risicokaart) kan er nog wel eens het een en ander verbeterd worden.

De communicatie van de wijkraad met de gemeente is op dit moment nog heel specifiek gericht op geluidsoverlast. Over de andere risico's die zijn verbonden aan het militaire vliegveld wordt door de gemeente nauwelijks gecommuniceerd. Zoals al eerder vermeld staat wordt er door de voorzitter wel gemerkt dat er vanuit de burgers een behoefte is aan meer informatie over die risico's. De wijkraad is dan ook van plan om volgend jaar met de gemeente te gaan spreken om te kijken hoe die risico's dan gecommuniceerd kunnen gaan worden. De regionale krantjes worden door de voorzitter niet als een heel effectief communicatiemiddel gezien omdat ze maar een heel beperkt bereik hebben.

5.5.2.4 Denkbeelden

Volgende geïnterviewden bij de gemeente zal risicocommunicatie in de toekomst van de gemeente af moeten komen.

Het uiteindelijke doel van de risicocommunicatie volgens de geïnterviewden van de gemeente is dat bewoners zich bewust worden van wat ze zelf kunnen doen mocht bijvoorbeeld de sirene gaan.

‘Dat zij dan bijvoorbeeld weten: ‘oh bij mij zit dit bedrijf in de buurt en die heeft ammoniak, die sirene zal mogelijk daarover gaan. Dat ze daadwerkelijk ramen en deuren sluiten en dat ze in ieder geval weten dat ze juist handelen. Er is wel een verschil tussen passieve en actieve communicatie, dit is actief. Op het gebied van passieve communicatie moet er wel iets zijn waar burgers informatie kunnen zoeken over risico’s, bijvoorbeeld de risicokaart. Die moet niet bij de mensen door de strot worden geduwd maar als mensen iets willen weten hebben ze daar wel recht op dat te weten. Die informatie moet heel makkelijk voor handen zijn. Ze moeten ook weten wat de informatie inhoudt, dat ammoniak anders is dan lpg. Dat zou over kunnen gebracht door middel van een brief bij het uitlenen van een vergunning. Je zou alle mensen een folder kunnen sturen met daarin uitleg’.

Als alle tijd en alle geld van de wereld beschikbaar was zou de risicocommunicatie volgens de geïnterviewden bij de gemeente hetzelfde blijven. ‘Je zou bijvoorbeeld dan wel heel veel voorlichtingsavonden kunnen gaan doen maar dat wil je niet want dan worden de mensen hartstikke ongerust. De folder zou natuurlijk wel heel erg gelikt worden, maar voor de rest zou er niets veranderen’.

Een mooi toekomstbeeld van risicocommunicatie voor de geïnterviewde bij DMV zou zijn als iedereen volledig open en eerlijk zou kunnen communiceren.

‘Er zijn altijd wel wat commerciële haken en ogen qua bedrijfsgeheimen maar het kan wel open. Het management is vaak wat huiverig wat betreft openheid naar buiten maar als ze er eenmaal mee bezig zijn zeggen ze dat het eigenlijk wel mee valt. De negatieve effecten die zijn er maar die lijken meestal erg mee te vallen en de positieve effecten zijn juist erg groot. Zelfs als dan een keer alles tegenzit dan werkt open communicatie veel soepeler. Vroeger wisten mensen intern zelfs niet eens wat er allemaal gebeurde, nu het opener is werkt dat allemaal veel beter. Mensen weten wat ze moeten doen en weten wat er aan de hand is, ze komen zelfs zelf met ideeën, zo komt er ook weer van alles naar voren’.

Volgens de voorzitter van een wijkraad kan er, als er heel secuur en heel consequent risicocommunicatie moet worden bedreven, beter aan een soort flyeractie worden gedacht.

'Dat mensen heel concreet een bepaalde brochure over een bepaald onderwerp in huis krijgen. Internet heeft niet iedereen, er is wel een lokale tv zender maar daar kijken ook niet zo heel veel mensen naar. De wijkraad maakt gebruik van flyers en dat werkt waarschijnlijk het beste. De afzender van risicocommunicatie moet de gemeente zijn, dat is hun taak'. Verder zou volgens de voorzitter de gemeente de partij moeten zijn die volledigheid in de communicatie naar burgers brengt. Zo is er van tijd tot tijd wel communicatie met Volkel maar het gevoel heerst dat dat een beetje eenzijdige communicatie is. 'De gemeente moet dan zo volledig en objectief mogelijke communiceren naar hun burgers. De gemeente heeft ook meer geloofwaardigheid dan de risicoveroorzakers'.

6. Conclusies

In dit hoofdstuk zullen aan de hand van de voorgaande analyses conclusies worden getrokken die zullen helpen om de situatie met betrekking tot risicocommunicatie in de provincie Brabant en Zeeland en de vier gemeenten beter te begrijpen. Aangezien de meeste antwoorden op de onderzoeksvragen al in de analyses zijn gegeven zal er hier worden gekeken naar de verschillen en overeenkomsten tussen de provincies en de gemeenten.

Het is in dit onderzoek duidelijk geworden dat op dit moment risicocommunicatie volop in de belangstelling staat. Er zijn veel actoren en stakeholders mee bezig die allemaal hun eigen visie hebben. Het begin is gemaakt maar nu zal het proces gestroomlijnd en beter lokaal afgestemd moeten worden. Nog steeds is het gevaar aanwezig dat risicocommunicatie naar de achtergrond verdwijnt. De onderzochte provincies hebben elk hun eigen manier van omgaan met risicocommunicatie. Dit is ook nodig aangezien in elke provincie weer andere risico's aanwezig zijn, er anders over risico wordt gedacht en er verschillende manieren van werken zijn.

6.1 De verschillen tussen de provincies

Er zijn twee belangrijke verschillen tussen de netwerken rondom risicocommunicatie in de beide provincies. Eén verschil is de rol van de veiligheidsregio. In Brabant is, althans zo leek het tijdens het moment dat de analyses werden gedaan, de rol van de veiligheidsregio in het proces van het ontwikkelen van een risicocommunicatiebeleid veel groter dan in Zeeland. Waar in Brabant de veiligheidsregio de opdracht van de veiligheidsdirectie heeft gekregen om met een beleidskader voor risicocommunicatie te komen, wordt in Zeeland nog bekeken of er wel een rol voor de veiligheidsregio is weggelegd in het communicatieprogramma Focus op veiligheid.

In Zeeland is het initiatief om met een risicocommunicatie - programma te starten vooral een initiatief van de gemeenten, in dit geval komt een groot deel van het initiatief van de burgemeester van Kapelle. In Brabant komt het initiatief om met een risicocommunicatie-programma te starten vanuit de provincie.

Dit verschil werkt ook door in de aanpak van beiden plannen. Waar de provincie Zeeland ten eerste een samenwerking tussen alle gemeenten probeert te bewerkstelligen om zo elkaar te kunnen ondersteunen en met elkaar te kunnen overleggen om tot een goede

risicocommunicatie-strategie te komen, is er in Brabant ook meteen veel aandacht voor andere aspecten met betrekking tot risicocommunicatie. In Brabant krijgen de gemeenten van de provincie een uitgebreid handvat voor het ontwikkelen van een risicocommunicatieplan. In Zeeland wordt ook een dergelijke toolkit verschaft maar die is lang niet zo uitgebreid. Dit verschil zal ook te maken hebben met het verschil in aantal gemeenten in de provincie. In Zeeland is het de bedoeling dat dertien gemeenten samen gaan werken. In Midden- en West-Brabant zijn er twee keer zoveel, zesentwintig, gemeenten. In Brabant is het dus waarschijnlijk ook lastiger om een goede samenwerking tussen alle gemeenten te bewerkstelligen.

Wordt er gekeken naar de netwerken rondom risicocommunicatie in beide provincies dan valt op dat Zeeland in zijn risicocommunicatieplan veel meer heeft uitgewerkt wie wat doet. De verschillende lokale organisaties en de rol die zij spelen zijn duidelijker in beeld gebracht. Er zijn in het lokale gedeelte ook wat dubbele pijlen te vinden (dialoog), die zijn in Brabant alleen maar te vinden bij het regionale gedeelte. In het netwerk van Zeeland heeft het onderdeel '13 gemeenten' ook een erg hoge centraliteit. Er komen maar liefst 7 pijlen op uit. In Brabant wordt het, aan de hand van het netwerk, niet duidelijk hoe de samenwerking tussen en van de verschillende gemeenten met andere actoren en stakeholders in elkaar zit. Uit het netwerk rondom risicocommunicatie in Zeeland blijkt ook dat er rekening wordt gehouden met de importantie van een continue twee weg communicatie met burgers.

In de analyses kwam naar voren dat in het risicocommunicatieplan van Zeeland voorspellers zijn te vinden van control mutuality als proces en als uitkomst. Dit is ook te zien in het netwerk waar van de burgers een pijl terug gaat naar de gemeenten. In de communicatiemiddelen die worden gegeven in Focus op veiligheid zijn echter zo goed als geen twee-weg communicatiemiddelen te vinden. In de documenten van de provincie Brabant kwam control mutuality alleen als uitkomst naar voren, niet als proces. In het netwerk van Brabant is ook geen pijl van de burgers naar de gemeente te vinden. Brabant daarentegen houdt op dit moment wel rekening met de informatiebehoeftes van de burgers, zij hebben immers al een belevingsonderzoek uitgevoerd en raden elke gemeente ook aan om dit te doen. In Zeeland is nog helemaal geen onderzoek geweest naar de wensen en behoeftes van burgers. Beide provincies hebben geen nameting gedaan na een eerste uiting van risicocommunicatie. Wat wel al is bereikt is in Zeeland een samenwerking tussen de gemeenten, er is één gezicht, één stijl maar er wordt in de interviews ook gezegd dat de samenwerking niet goed is als het gaat om het aanleveren van inhoudelijke informatie. In Brabant is het grootste resultaat tot nu toe het casusboek Dialogen en Dilemma's en de ontwikkeling van een praktijkgerichte cursus voor gemeenten.

6.2 De overeenkomsten tussen de provincies

In beide provincies is een 'werkgroep' risicocommunicatie. Deze groepen hebben in alle twee de provincies ook een vergelijkbare samenstelling. In Midden en West Brabant en Zeeland wordt dus gepoogd om door middel van een goede afstemming tussen alle verschillende actoren en stakeholders tot een goed risicocommunicatiebeleid te komen. Beide provincies zien risicocommunicatie ook als een cyclisch proces.

In allebei de provincies zijn deze 'werkgroepen' ook opgestart door een paar enthousiaste personen. Deze personen hebben het initiatief genomen om iets te gaan doen met risicocommunicatie omdat ze het leuk en interessant vinden. Deze personen zijn erg belangrijk bij de ontwikkeling van risicocommunicatie in de provincies. In Zeeland werd zelfs aangegeven dat als één van deze personen er mee zou stoppen, risicocommunicatie waarschijnlijk een stuk langzamer ontwikkeld zou worden of misschien zelfs wel helemaal aan de aandacht zou ontsnappen. Op basis van de gedane observaties in dit onderzoek geldt in Brabant hoogstwaarschijnlijk hetzelfde. De enthousiaste personen die het initiatief hebben genomen om te beginnen met risicocommunicatie, 'dragen' de ontwikkelingen van risicocommunicatie. Met 16 onderdelen en 25 links tussen deze onderdelen is de dichtheid van het netwerk van Zeeland ongeveer gelijk aan dat van Brabant waar het netwerk bestaat uit 18 onderdelen en 30 links.

Een andere grote overeenkomst in beide provincies is dat er nog geen enkele gemeente een risicocommunicatiebeleid heeft. Elke onderzochte gemeente is er wel mee bezig maar de mate waarin verschilt behoorlijk. Er is dus in alle twee de provincies nog een erg groot verschil tussen hoe het zou moeten volgens de documenten en hoe het werkelijk gaat in de praktijk. Er is echter binnen de provincies genoeg vertrouwen in de eigen organisatie als het gaat om het ontwikkelen van een risicocommunicatiebeleid.

6.3 Conclusies gemeenten

Iets wat meteen opvalt bij de analyse van de gemeenten is dat de mate van ontwikkeling van risicocommunicatie sterk afhangt van het enthousiasme van de communicatieadviseurs. De communicatieadviseur van Borsele en het hoofd communicatie van Moerdijk vinden risicocommunicatie erg belangrijk en zijn er al een tijd mee bezig. Zij geven ook aan dat ze het belangrijk vinden dat de burger een rol speelt bij risicocommunicatie en dat een dialoog met burgers nodig is om een goede afstemming van risicocommunicatie te verkrijgen. Tijdens het interview in de gemeente Veere werd gezegd dat de informatie vooral gehaald moet kunnen worden door de burgers, geen dialoog dus. In de gemeente Veghel werd gezegd dat er geen rekening gehouden hoeft te worden met de informatiebehoefte van

burgers omdat dat teveel werk is en dat risicocommunicatie het beste top-down kan gebeuren, ook hier dus geen dialoog. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat nog geen enkele gemeente een oplossing heeft bedacht om burgers structureel bij het risicocommunicatie-proces te betrekken. Wat ook naar voren kwam in de analyses is dat er bij de minder actieve gemeenten een groot verschil in denkbeelden is te vinden tussen de gemeente + de bedrijven en de dorpsraden. Vaak denken de gemeenten en de bedrijven dat er bij de burgers niet veel behoefte is aan informatie over risico terwijl de dorpsraden aangeven dat die behoefte er wel is.

Verder valt op dat in de gemeenten die actiever zijn op het vlak van risicocommunicatie, de bedrijven aangeven dat er een goede samenwerking is met de gemeente. In de gemeenten waar men nog niet zo ver is met risicocommunicatie komt er juist kritiek van de bedrijven richting de gemeenten.

7. Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen kort de waarden en tekortkomingen van dit onderzoek worden besproken. Want hoewel er erg veel informatie te vinden is in de analyses van de verschillende provincies en gemeenten, zijn er toch wat zaken waarmee rekening mee moet worden gehouden bij het trekken van conclusies over de situaties zoals deze in dit onderzoek staan beschreven. Verder zal getracht worden aan de hand van de gegevens die zijn verzameld enkele nuttige aanbevelingen te doen om het ontwerpen van een risicocommunicatiebeleid in de toekomst te vergemakkelijken. Aangezien dit onderzoek een beschrijvend onderzoek is met als hoofddoel het beschrijven van de cases, is het lastig om erg concrete aanbevelingen te kunnen doen. Er zijn echter zeker wat punten aan te halen die zullen bijdragen aan een beter risicocommunicatie-proces.

Het dient duidelijk te worden gemaakt, en dat is ook al eerder in dit onderzoek gedaan, dat dit onderzoek een bepaalde periode in de tijd beschrijft. Risicocommunicatie is volop in ontwikkeling en er verandert veel. Sommige beschreven zaken in dit onderzoek kunnen dus inmiddels alweer veranderd zijn.

Belangrijk is ook dat een gedeelte van de analyse van het provinciale niveau van de provincie Brabant in dit onderzoek gebaseerd is op de bachelorthesis van een medestudente Toegepaste Communicatiewetenschap. Deze studente heeft een interview met de communicatieadviseur van de provincie en de resultaten van één observatie van een vergadering van verschillende communicatieadviseurs van gemeenten in Brabant beschreven. Ikzelf heb echter ook geobserveerd tijdens een vervolgvergadering van deze communicatieadviseurs en ben aanwezig geweest bij een interview met een lid van het expertteam van de veiligheidsregio Midden en West Brabant dat ook een rol speelde bij de risicocommunicatie pilot in Moerdijk. Het interviewinstrument dat gebruikt is voor deze masterthesis en voor de gebruikte bachelorthesis zijn beiden gebaseerd op een interviewinstrument dat verschaft werd door de eerste begeleider, het is echter wel aangepast en gespecificeerd naar het doel van dit onderzoek.

Wat invloed zou kunnen hebben op de analyse van de gemeente Veere is dat er in alle gemeente een communicatieadviseur is geïnterviewd behalve in de gemeente Veere. Hier is een beleidsmedewerker Veiligheid geïnterviewd.

Wat invloed zou kunnen hebben op de analyse van de gemeente Borsele is het feit dat daar een medewerker van EPZ is geïnterviewd. Het onderdeel van EPZ dat in Borsele staat is de

kerncentrale en dit is een erg uitzonderlijk bedrijf wat zijn veiligheidsmaatregelen natuurlijk tot in de puntjes in orde moet hebben.

In de conclusies van dit onderzoek kwam naar voren dat er in elke provincie een aantal mensen enthousiast bezig zijn met risicocommunicatie en dat zij ook denkbeelden hebben over de toekomst van risicocommunicatie die rekening houden met nuttige concepten als control mutuality en information sufficiency. Deze mensen zijn hard nodig om risicocommunicatie op een goede manier te ontwikkelen. Ook werd in de analyses duidelijk dat het grootste probleem rondom risicocommunicatie dat deze personen aangeven een tekort aan tijd en geld is. Om het proces rondom risicocommunicatie te verbeteren zou het dus erg nuttig zijn om meer tijd en geld vrij te maken voor deze personen zodat zij zich op een structurele en constructieve manier bezig kunnen houden met het ontwikkelen van risicocommunicatie of mensen kunnen aanstellen die zij dan aan kunnen sturen. Ook zouden er dan voor- en nametingen kunnen worden gehouden bij campagnes. Meer tijd en geld voorkomt ook problemen als een stagnerend risicocommunicatie-proces na bijvoorbeeld de pilots zoals die in Brabant zijn uitgevoerd.

Hoewel er in de documenten van beide provincies wordt geschreven dat er een samenwerking moet worden aangegaan met burgers in het risicocommunicatie-proces om het proces af te stemmen op de wensen en behoeftes van de burgers, is het door middel van de gedane interviews gebleken dat dit in de praktijk nog niet gebeurt. Op dit moment zijn er veel actoren en stakeholders, zoals bijvoorbeeld BRZO bedrijven, bereid om rond te tafel te gaan zitten en het te hebben over hoe er het beste kan worden gerisicocommunicéerd. Het zou de ontwikkeling van risicocommunicatie goed doen om een structureel overleg met als onderwerp risicocommunicatie te organiseren waar ook burgers bij aanwezig zijn. Een goede manier zou zijn om meer contact te leggen met de verschillende buurt-, stads- en dorpsraden. Daarin zijn burgers te vinden die actief willen meedenken over lokale zaken en dus ook over veiligheid. Zij staan ook midden in de samenleving en weten wat er lokaal speelt.

Op dit moment, de startfase van risicocommunicatie, wordt er nog teveel top-down gehandeld door de provincies en gemeenten. Door middel van overleg met burgers kunnen ook de doelstellingen die in beide provincies te algemeen zijn beter worden gespecificeerd. Zo ontstaat er een duidelijkere visie over hoe risicocommunicatie in de toekomst zal moeten verlopen.

8. Literatuurlijst

Canary, D.J., Spitzberg, B.H. (1989). A model of the perceived competence of conflict strategies. *Human communication research*, 5(4), 630-649.

Chess, C. (2001). Organizational theory and the stages of risk communication. *Risk analysis*, 21(1), 179-188.

Consortium AcUtHas. (2006). *Wegwijzer risicocommunicatie deel 1 & 2 'Sleutelbos binnen handbereik'*.

Covello, V.T., Peters, R.G., Wojtecki, J.G., Hyde, R.C. (2001). Risk communication, the west nile virus epidemic, and bioterrorism: responding to the communication challenges posed by the intentional or unintentional release of a pathogen in an urban setting. *Journal of urban health*, 78(2), 382-391.

Fessenden-Raden, J., Fitchen, J.M., Heath, J.S. (1987). Providing risk information in communities: factors influencing what is heard and accepted. *Science, technology & human values*, 12(3/4), 94-101.

Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: a network theory revisited. *Sociological theory*, 1, 201-223.

Griffin, R.J., Dunwoody, S., Neuwirth, K. (1999). Proposed model of the relationship of risk information seeking and processing to the development of preventive behaviours. *Environmental research*, 80(2), s 230-s245.

Griffin, R.J., Neuwirth, K., Dunwoody, S., Giese, J. (2004). Information sufficiency and risk communication. *Media psychology*, 6, 23-61.

Gurabardhi, Z. (2005). A journey into risk communication: findings and reflections on organizations' risk communication with stakeholders. Enschede: Printpartners IPSKAMP.

- Haja, A., Rouw, D., Van Breughel, G. (2006). *Communicatieplan integrale veiligheidscommunicatie Zeeland: focus op veiligheid!*. Provincie Zeeland, gemeente Schouwen-Duiveland, gemeente Borsele.
- Kahlor, L., Dunwoody, S., Griffin, R.J., Neuwirth, K. (2006). Seeking and processing information about impersonal risk. *Science communication*, 28(2), 163-194.
- Kramer, W.M. (1999). Motivation to reduce uncertainty: a reconceptualization of uncertainty reduction theory. *Management communication quarterly*, 13(2), 305-316.
- Leiss, W. (1996). Three phases in the evolution of risk communication practice. *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 545, 85-94.
- Lester, M., Snyder, JR. (2001). Effects of mutuality of control orientation between leaders and group members. *Journal of educational research*, 71(4), 231-234.
- Meerenburgh, J.P. (2005) Het informeren van de burger over ongevalsrisico's: een kwestie van gezond boeren verstand? *Masterthesis, Universiteit Twente, Enschede*.
- Milieudienst Regio Eindhoven. (2006). *Externe veiligheid in milieuvergunningen*. (2006).
- Ministeries BZK en VROM en Vereniging Nederlands Gemeenten. (2003). *Handreiking risicocommunicatie*.
- Ministerie van VROM. (2005). *Een half jaar BEVI-ervaringen*.
- Mullin, B., Hogg, M.A. (1999). Motivations for group membership: the role of subjective importance and uncertainty reduction. *Basic and applied social psychology*, 21(2), 91-102.
- Muñoz, S. (2006) *Dialogen en dilemma's: het opzetten van een risicocommunicatietraject in 13 stappen*. Casusboek. Provincie Noord-Brabant
- Peeters, L. (2006). Risicoloze risicocommunicatie? *Masterthesis, Radboud Universiteit, Nijmegen*.
- Quandt, S.A., Doran, A.M., Rao, P., Hoppin, J.A., Snively, B.M., Arcury, T.A. (2004). Reporting assessment results to farmworker families: development, implementation, and

evaluation of a risk communication strategy. *Environmental health perspectives*, 112(5), 636-642.

Rousseau, D.M. (2001). Schema, promise and mutuality: the building blocks of the psychological contract. *Journal of occupational and organizational psychology*, 74, 511-541.

Rowley, T.J. (1997). Moving beyond dyadic ties: a network theory of stakeholder influences. *The academy of management review*, 22(4), 887-910.

Ruler van, B. (2004). The communication grid: an introduction of a model of four communication strategies. *Public relations review*, 30, 123-143.

Scherer, C.W., Cho, H. (2003). A social network contagion theory of risk perception. *Risk analysis*, 23(2), 261-267.

Sunnafrank, M., (1990). Predicted outcome value and uncertainty reduction theories: a test of competing perspectives. *Human communication research*, 17(1), 76-103.

Tichy, N.M., Tusman, M.L., Fombrun, C. (1979). Social network analysis for organisations. *The academy of management review*, 4(4), 507-519.

Trumbo, G. (2002). Information processing and risk perception: an adaptation of the heuristic-systematic model. *Journal of communication*, 52(2), 367-382.

9. Bijlagen

Bijlage 1: beschrijving opdracht FRIS voor studenten

Opdracht Studenten TCW

Bij de leerstoelgroep PCGR loopt op dit moment het FRIS-project. Binnen FRIS is er een promovenda en een postdoc aan het werk om uiteindelijk aanbevelingen te kunnen doen aan overheden en andere maatschappelijke actoren over risicocommunicatie (meer in het bijzonder externe veiligheid).

(contactpersoon: Jan Gutteling, j.m.gutteling@utwente.nl).

Ten behoeve van het postdoc project zoeken we op korte termijn enkele afstudeerders die willen meewerken aan een onderzoek bij gemeenten en de aan gemeenten gelieerde stakeholders naar de slaag- en faalkansen van de implementatie van risicocommunicatie (over externe veiligheid).

De studenten kunnen samenwerken en hun activiteiten afstemmen in een afstudeerkring. Dit gedeelte van het FRIS-onderzoek is vnl kwalitatief van aard, er moet bij de dataverzameling vooral worden gedacht aan gesprekken met relevante personen, documentenanalyse, etc.

Bij de analyses richten we ons op (een nadere selectie van) gemeenten/veiligheidsregio's waar risicocommunicatie activiteiten zijn, en (een nadere selectie van) gemeenten / veiligheidsregio's waar dat niet het geval is. Deze laatste gemeenten/regio's hebben de functie van "controle" of benchmark.

Vooralsnog denken de onderzoekers aan de volgende onderzoeksvragen. Deelnemende studenten kunnen een keuze maken, al naar gelang de belangstelling en het ambitieniveau).

1) Identificeren van de rol van relevante actoren/stakeholders binnen gemeente/regio en tussen de gemeente/regio en andere stakeholders (netwerkanalyse), en de betekenis van het netwerk voor het besluitvormingsproces m.b.t. risicocommunicatie. Vooralsnog onderscheiden we de volgende actoren (lijst kan nog worden uitgebreid of ingekrompen).

- lokale overheden en ambtelijke staf (verschillende disciplines),
- brandweer(staf),
- milieudienst,
- bedrijven,
- georganiseerd publiek,
- maatschappelijke organisaties,
- media,

- regionale en provinciale overheden,
- ERC en overig landelijk,
- communicatiedeskundigen of uitvoerders

2) Inventariseren van de denkbeelden van deze actoren over beleid, beleidsruimte, financiën, doelen, middelen m.b.t. risicocommunicatie op eigen erf.

3) Inventariseren van de opvattingen van deze actoren over de gewenste en de waargenomen rol van andere stakeholders (in het licht van control mutuality, information sufficiency en publieksparticipatie).

4) Wat zijn de consequenties van de verschillende denkbeelden voor de implementatie van risicocommunicatie?

Via eigen contacten hebben we toegang tot de volgende mogelijke cases:

- rijnsmond, implementeren nu wegwijzer.
- 6 pilotgemeenten/regio's in brabant, implementeren wegwijzer en ontwikkelden leergang voor gemeenten.
- haarlemmermeer en oss (pilotgemeenten bij de ontwikkeling van de wegwijzer).
- regio twente (benchmark?)

ERC heeft aangeboden om te helpen bij het selecteren van en het leggen van contacten met gemeenten/regio's, ook waar het risicocommunicatieproces nog niet zo wil vlotten (nodig als benchmark).

Bijlage 2: uitwerking type stakeholders

Compriser: als de dichtheid van het netwerk hoog is kunnen stakeholders een organisatie beperken in zijn doen en laten. Als de centrale ligging binnen het netwerk hoog is kan een organisatie de druk van stakeholders goed weerstaan. In deze situatie zal een organisatie proberen een positie in het netwerk te vinden die bevredigend is voor de organisatie zelf en voor zijn stakeholders. Ook zal een organisatie een voorspelbare omgeving proberen te creëren waarin het onwaarschijnlijk is dat de stakeholders collectief tegenstand gaan bieden aan de organisatie. Als een organisatie in deze positie geen rekening houdt met de eisen van zijn stakeholders, zal de organisatie constant aan het worstelen zijn zonder een oplossing te vinden en zal zo dus een onzekere toekomst voor zichzelf creëren.

Commander: bij een lage dichtheid van, en een hoge centrale ligging in, het netwerk kan een organisatie druk van stakeholders aan. Een netwerk met lage dichtheid verhindert informatiestromen, pogingen tot monitoring en het ontwikkelen van gedeelde normen. Mintzberg (1983) stelt dat als stakeholders niet gezamenlijk druk uitoefenen op een organisatie, zoals het geval is bij netwerken met een lage dichtheid, ze passief worden. Verder kan een organisatie met een centrale ligging goed de formatie van gedragsverwachtingen vormgeven. De organisatie heeft dus een sterke ligging in het netwerk en maar weinig tegenstand. De relatieve machtsbalans kantelt dus naar de zijde van de organisatie. Hierdoor kan een organisatie de uitwisselingen binnen het netwerk en de vorming van gemeenschappelijke normen beïnvloeden.

Subordinate: Bij lage centrale ligging in, en een hoge dichtheid van, het netwerk bevindt een organisatie zich in een kwetsbare positie. In dit netwerk is er efficiënte communicatie tussen stakeholders mogelijk en kan de organisatie geen invloed uitoefenen op het proces van het uitwisselen van informatie. Mintzberg stelt dat de verdeling van macht tussen een organisatie en zijn externe invloeden, gedeeltelijk, gebaseerd is op de bevoegdheid van iedere actor om aan informatie te komen. Een organisatie die met een lage centrale ligging in een netwerk met hoge dichtheid heeft dus een nadeel aangezien de organisatie geen makkelijke toegang heeft tot de informatiestromen. De organisatie wordt dus een subordinate (ondergeschikte) aan zijn goed georganiseerde stakeholders. Een subordinate accepteert de gevestigde normen en handelt in overeenstemming met de verwachtingen van zijn stakeholders.

Solitarian: bij een lage dichtheid van, en een lage centrale ligging in, het netwerk kan een organisatie de gevestigde normen niet manipuleren omdat de organisatie geen invloedrijke

positie bezit in het netwerk. Maar omdat de informatie niet bla bla en omdat het monitoren lastig is, kunnen acties van de organisatie onopgemerkt blijven. Een organisatie in deze positie kan zijn acties verbergen, zo kan een organisatie onderzoek door stakeholders proberen te vermijden. In deze positie is de organisatie redelijk geïsoleerd en onafhankelijk van andere sociale actoren zodat de organisatie zijn doelen zonder significante eisen van zijn stakeholders kan verwezenlijken.

Bijlage 3: het interviewinstrument

<i>Vraag</i>	<i>Provincie</i>	<i>Gemeente</i>	<i>Bedrijf</i>	<i>Burger</i>
1. Wat is precies uw functie?	x	x	x	X
2. Wat verstaat u onder het begrip risico?	x	x	X	x
3. Wat verstaat u onder het begrip externe veiligheid?	x	x	x	X
4. Wat verstaat u onder het begrip risicocommunicatie?	x	x	x	x
5. Wat is uw ervaring met risicocommunicatieontwikkeling en/of implementatie?	x	x	x	x
<u>Indien vraag 5 positief beantwoordt:</u>	x	x	x	x
5.1 Wat waren de doelen in de campagne en welke actoren participeerde er ook in? • Wat gaf de beste resultaten? • Wat is er bereikt met het programma • Bent u tevreden over het programma				
De actoren				
Wie zijn de verantwoordelijken voor de formulering van risicocommunicatiebeleid op provinciaal/regionaal niveau?	x	x		
Welke actoren spelen een rol bij het formuleren van risicocommunicatiebeleid op provinciaal/regionaal niveau?	x	x		
Welke doelgroepen hebben zij met name?	x	x		
Hebben burgers inspraak in deze fase van beleidsvorming?	x	x		
Welke actoren spelen een rol bij het <u>uitvoeren</u> van het risicocommunicatiebeleid op provinciaal/regionaal niveau?	x	x		
Wie zijn de verantwoordelijken voor het uitvoeren van het beleid precies?	x	x		
Welke doelgroepen hebben zij met name?	x	x		
Hoe is de samenwerking tussen deze actoren?	x	x		

a. Willen ze graag samenwerken?				
b. Is er genoeg vertrouwen om samen te werken?				
c. Is er behoefte aan kennis van andere actoren (zoals bijvoorbeeld iemand uit de wetenschap?)				
d. Wordt er vaak en lang genoeg samengewerkt?				
Werkt u samen of alleen?	x	x		
Met welke stakeholders heeft u regelmatig contact over risicocommunicatie?	x	x		
Is er een evenwicht in de samenwerking met andere organisaties, burgers en bedrijven op het gebied van beleidsvorming over risicocommunicatie?	x	x		
Heeft u wel eens informeel contact met iemand over risicocommunicatie en zo ja met wie en wanneer?	x	x		
In hoeverre werken deze actoren samen om risicocommunicatiebeleid uit te voeren?	x	x		
Wat is de verhouding tussen de burgers, de experts en de politici met betrekking tot de uitvoering van risicocommunicatiebeleid	x	x		
Welke positie hebben andere actoren ten opzichte van uzelf/uw organisatie?	x	x		
Welke stakeholders op het gebied van risicocommunicatie met betrekking tot externe veiligheid vindt u het belangrijkste?	x	x		
Macht				
Komt het risicocommunicatiebeleid of de ontwikkeling daarvan voort uit wetgeving of is het op eigen initiatief?	x	x		
Indien wetgeving: Welke wetgeving?	x	x		
Indien eigen initiatief: - Wie heeft het initiatief genomen en waarom? - In hoeverre treft actoren die nog niet genoemd	x	x		

zijn (in andere provincies bijvoorbeeld) dit beleid ook? - Heeft u zelf inbreng in het huidige beleid? En zo nee: zou u dat in de toekomst willen?				
Heeft de Rijksoverheid een rol in dit proces en zo ja welke en wordt dat geaccepteerd?	x	x		
Wie geeft u opdracht om met risicocommunicatiebeleid bezig te gaan? (is misschien al beantwoord)	x	x		
Kunt u aangeven welke stakeholders meer of minder macht hebben als het gaat om beleidsvorming over risicocommunicatie? En waarom?	x	x		
Is dit op natuurlijke wijze tot stand gekomen of is dat van hogerhand beslist?	x	x		
Bronnen				
Welke middelen heeft u tot uw beschikking om het huidige risicocommunicatiebeleid uit te voeren?	x	x		
Hoe zijn de kosten en baten verdeeld over de verschillende actoren?	x	x		
Heeft u voldoende informatie over een bepaald risico met betrekking tot externe veiligheid om daar een weloverwogen risicocommunicatiebeleid over te maken?	x	x		
Heeft u voldoende kennis over het beleid om op juiste wijze dit beleid uit te kunnen voeren?	x	x		
Heeft u vertrouwen in uw eigen organisatie als het aankomt op het uitvoeren van een degelijk risicocommunicatiebeleid?	x	x		
Communicatie				
Welke communicatiemiddelen worden op provinciaal/regionaal niveau gebruikt om actoren te informeren over risico's in hun omgeving?	x	x		
Merkt u dat er vanuit de burgers een behoefte is om zelf naar informatie over risico's te zoeken?	x	x		

Bent u van mening dat er goed wordt ingespeeld op de behoefte van de burgers om zelf naar informatie te zoeken/houdt het beleid daar rekening mee?	x	x		
Wordt er voldoende ingespeeld op de verschillen in behoefte aan informatie van de burgers en is er bij de communicatiemiddelen rekening gehouden met de behoefte aan het opnemen en opslaan van informatie om deze zo aan te kunnen passen dat hij afgestemd wordt op verschillende situaties waarin burgers kunnen zitten? Sommigen willen heel veel gedetailleerde informatie, anderen willen alleen een globaal idee hebben van wat er aan de hand is	x	x		
Wat zijn uw ideeën om dit goed aan te pakken?	x	x		
Expertise				
Wie zijn de experts op het gebied van risicocommunicatie in de provincie/regio?	x	x		
Denkbeelden				
Bent u tevreden over het huidige beleid (indien beleid niet aanwezig: stand van zaken) met betrekking tot risicocommunicatie? Waarom wel/niet?	x	x	x	x
Zou u iets willen veranderen aan het huidige beleid (indien beleid niet aanwezig: stand van zaken)?	x	x	x	x
Wat zou het ideale toekomstbeeld zijn met betrekking tot risicocommunicatie over externe veiligheid?	x	x	x	x
Wanneer denkt u dat dit toekomstbeeld bereikt kan worden?	x	x	x	x
Wat is daarvoor nodig?	x	x	x	x
Hoe ziet u risicocommunicatie naar burgers voor zich?	x	x	x	x
Is er nog iets dat u wil toevoegen aan dit interview?	x	x	x	x
Organisationeel (bedrijven)			x	
Heeft u binnen uw bedrijf een risicocommunicatiebeleid? Indien ja: dan inclusief			x	

schuingedrukte vragen				
<i>Wat was de aanleiding voor uw organisatie om te beginnen met risicocommunicatie?</i>			X	
<i>Wie is er verantwoordelijk voor het formuleren van het risicocommunicatiebeleid?</i>			X	
<i>Welke actoren spelen een rol bij het formuleren van het risicocommunicatiebeleid?</i>			X	
<i>Welke doelgroepen hebben zij met name?</i>			X	
<i>In hoeverre werken de actoren samen met betrekking tot het formuleren van het risicocommunicatiebeleid?</i>			X	
<i>Heeft de overheid invloed op het risicocommunicatiebeleid van uw organisatie?</i>			X	
<i>Wie zijn binnen uw organisatie de experts op het gebied van risicocommunicatie?</i>			X	
<i>Is er een evenwicht in de samenwerking met andere organisaties, burgers en bedrijven op het gebied van risicocommunicatie?</i>			X	
<i>Welke actoren zijn verantwoordelijk voor het <u>uitvoeren</u> van risicocommunicatie in uw organisatie?</i>			X	
<i>Welke doelgroepen hebben zij met name?</i>			X	
<i>Wordt er samengewerkt met andere actoren bij het uitvoeren van het risicocommunicatiebeleid van uw organisatie?</i>			X	
<i>Welke communicatiemiddelen gebruikt uw organisatie met betrekking tot risicocommunicatie?</i>			X	
<i>Gaf het risicocommunicatie programma van uw bedrijf goede resultaten en zo ja hoe zijn die dan bewerkstelligd?</i>			X	
<i>Welke actoren spelen een rol bij het risicocommunicatiebeleid in deze regio/gemeente?</i>			X	
<i>Wat is de rol van uw organisatie in het risicocommunicatiebeleid in deze regio/gemeente?</i>			X	
<i>Vindt u dat er tijdens het ontwikkelen van risicocommunicatiebeleid in deze regio voldoende</i>			X	

<i>gebruik wordt gemaakt van de ervaring van uw organisatie met risicocommunicatie?</i>				
Vindt u dat er voldoende kennis over risico's aanwezig is om een goed risicocommunicatiebeleid te kunnen voeren?			x	
Bent u tevreden met de rol van uw organisatie in het risicocommunicatiebeleid?			x	
Zou u iets willen veranderen aan het huidige beleid?			x	
Dorps-/buurt-/wijkraad				
Hoe werkt de samenwerking tussen uw raad en uw gemeente?				x
Bent u tevreden met de relatie tussen uw dorpsraad en uw gemeente? Zo ja: waarom? Zo nee: waarom en wat kan er beter? Is er sprake van een dialoog? Is er interactie?				x
Wat vindt u van het risicocommunicatiebeleid van uw gemeente? • In hoeverre heeft uw dorpsraad inspraak gehad bij het ontwerp van het risicocommunicatiebeleid van uw gemeente? • Bent u daar tevreden over? • Wat kan er eventueel beter?				x
Heeft u contact met andere actoren dan de gemeente over het onderwerp risicocommunicatie?				x
Heeft al eens uiting van risicocommunicatie mogen meemaken? Folder, open dag enz Wat vond u daarvan? Wat denkt u dat er beter aan kan?				x
Heeft u het gevoel dat u voldoende over risico's in uw omgeving weet?				x
Vindt u dat er in de raad voldoende kennis aanwezig is om mee te kunnen denken over een goed risicocommunicatiebeleid?				x

Heeft u er vertrouwen in dat er bij de gemeente en bedrijven voldoende kennis over risico aanwezig is om een goed risicocommunicatiebeleid te ontwikkelen?				x
Welke stakeholders op het gebied van risicocommunicatie vindt u het belangrijkste?				x
Welke communicatiemiddelen zullen volgens u het meeste effect hebben bij het uitvoeren van een risicocommunicatiecampagne?				x

Bijlage 4: interne doelstellingen plus de doelgroepen zoals die worden gegeven in het plan Focus op veiligheid!

Interne doelstellingen

Kennis:

- de doelgroep weet wat het veiligheidsbeleid van de overheid inhoudt
- de doelgroep weet wat veiligheidscommunicatie inhoudt
- de doelgroep weet de strategie en uitwerking van de campagne
- de doelgroep weet waarom het communiceren over risico's zo belangrijk is in het veiligheidsbeleid
- de doelgroep weet wat het verschil is tussen risico- en crisiscommunicatie
- de doelgroep weet wat het Europese project AWARE inhoudt en concreet betekend voor Zeeland

Houding:

- de doelgroep staat positief tegenover de campagne 'Focus op veiligheid'.
- De doelgroep begrijpt dat de gezamenlijke, uniforme aanpak meer vruchten afwerpt dan wanneer iedere overheid met een eigen boodschap en eigen communicatiemiddelen naar buiten komt
- De doelgroep vindt bij veiligheidscommunicatie een gemeenschappelijk, uniforme uitstraling belangrijker dan een individuele aanpak.

Gedrag:

- beslissers: stemmen in met de uitvoering van de campagne (regionaal en lokaal)
- beslissers: stellen personeel, tijd en middelen voor de uitvoering en de continuïteit van de campagne beschikbaar
- meeweters/meedenkers: denken actief en creatief mee over de uitvoering van de campagne en leveren daarmee een bijdrage aan het totale veiligheidsbeleid van hun eigen organisatie

Als doelgroepen worden hier genoemd:

- Bestuurders (portefeuillehouder rampenbestrijding, portefeuillehouder milieu, portefeuillehouder ruimtelijke ordening; portefeuillehouder communicatie)
- Colleges van B&W
- Gemeenteraadsleden en provinciale Statenleden

- Gemeentelijke en provinciale ambtenaren (ambtenaren rampenbestrijding, milieu en ruimtelijke ordening)
- Communicatieadviseurs bij gemeenten die de link leggen tussen inhoudelijk deskundigen en andere partijen
- Waterschap
- Rijkswaterstaat
- Bedrijven
- Veiligheidsregio/hulpdiensten
- Expertisecentrum Risico en Crisiscommunicatie
- Andere relevante overheidsinstellingen en NGO's

Bijlage 5: communicatiemiddelen Focus op veiligheid

Communicatie over het project Focus op veiligheid:

- Persbijeenkomsten en woordvoering: algemeen woordvoerder over het project is burgemeester Kramer. Burgemeesters en provinciebestuur kunnen hun visie communiceren, maar relevante woordvoering in Zeeland dient te worden gecoördineerd via de taskforce
- Persbericht: worden enkel verstuurd door de taskforce
- Persmap: wordt regelmatig uitgegeven door de taskforce

Communicatie van Focus op veiligheid naar de externe doelgroep:

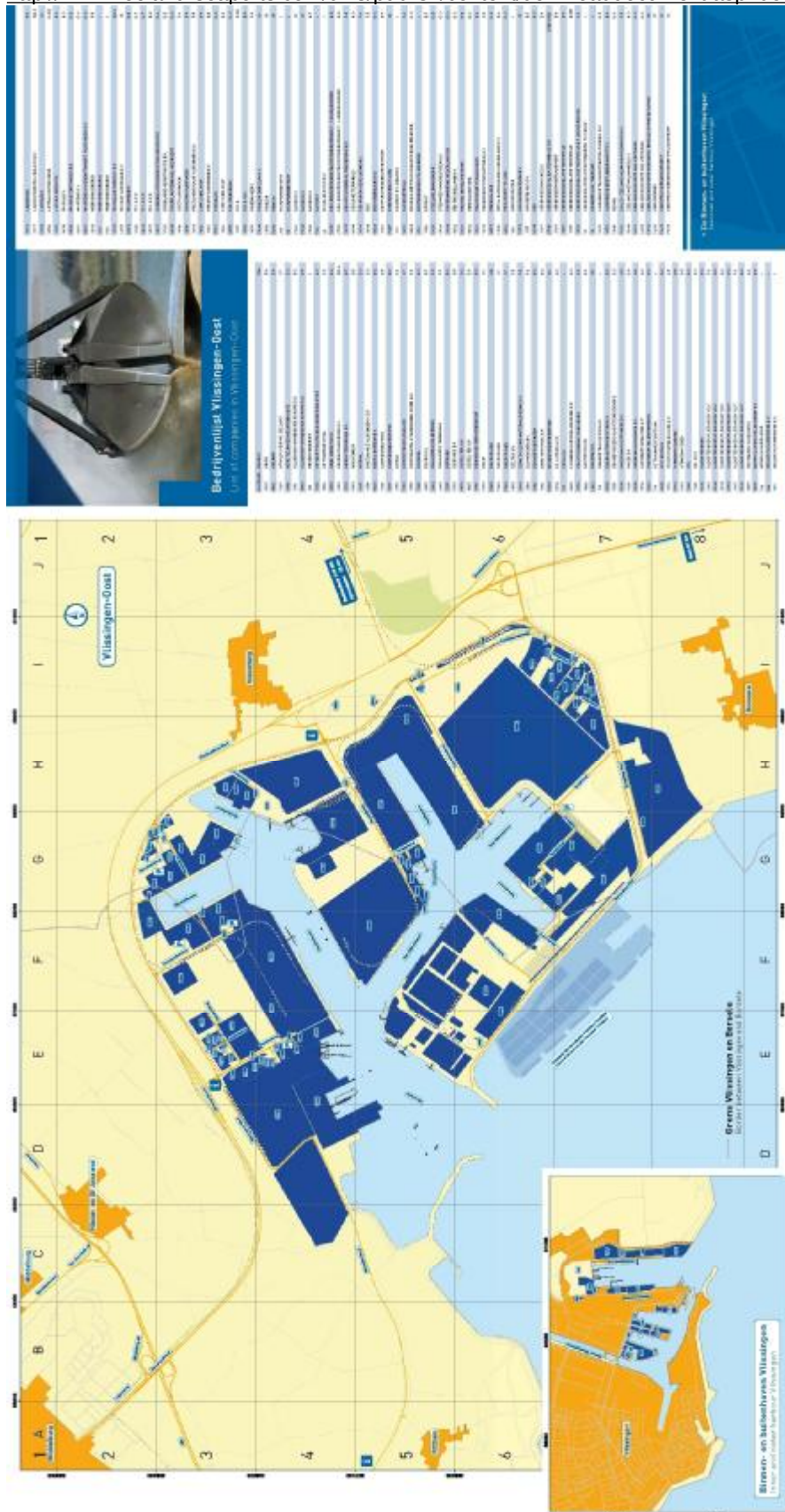
- Risicokaart
- Website: website overheden. Er komt geen aparte Focus op veiligheid website
- Toolkit/basismateriaal
- Advertenties regionaal: split screen uitgevoerd
- Advertenties lokaal
- Artikel voor de gemeentelijke informatiepagina's/gemeentelijke informatiegidsen
- Vragenlijst: er wordt per gemeente beslist of dit gewenst is, er komt geen centraal nummer bij de provincie
- Folder: een huis aan huis folder met veiligheidsonderwerpen die voor de gemiddelde burger tot de verbeelding spreken en waarin iedere gemeente een eigen deel krijgt
- Radio en televisie: afhankelijk van het budget
- Thema-avonden voor burgers: per gemeente kunnen er thema-avonden worden gehouden
- Open dagen bij bedrijven: worden gelinkt aan de campagne
- Verplichte communicatie
- Huisstijl dragers: risico gerelateerde gebruiksartikelen

Intern zijn er de volgende communicatiemiddelen en – kanalen beschikbaar:

- Bestaande overlegvormen: veiligheidscollege, projectgroep risicokaart, coördinatorenoverleg Externe Veiligheid, kern- en werkgroep crisiscommunicatie
- Persoonlijke contacten
- Brieven
- Inter- en intranet
- Artikel in bestaande interne communicatiemiddelen van de deelnemers
- Centrale bijeenkomst voor deelnemers

Bijlage 6: havenkaart Vlissingen en Terneuzen

http://www.zeeland-seaports.com/cms/publish/content/downloadaddocument.asp?document_id=299



Bijlage 7: pilotgemeenten Dialogen en Dilemma's

Regio Brabant-Noord

Gemeente Cuijk

In de gemeente Cuijk ligt een woonwijk ingeklemd tussen Maas, snelweg, spoorweg, aardbreuk en bedrijventerrein. Een bijzondere situatie want zowel de risico's van het vervoer over weg en water als de opslag van gevaarlijke stoffen op het bedrijventerrein zijn issues waar de bewoners van deze wijk mee te maken krijgen. Hoe moet de gemeente over de risico's communiceren met de burgers in deze woonwijk? Dat stond centraal in de pilot in Cuijk.

Gemeente Veghel

De gemeente Veghel heeft in relatie tot de grootte van de gemeente een zeer uitgebreid bedrijventerrein en is vooruitstrevend op het gebied van (externe) veiligheid. Zo ontwikkelde de gemeente een beleidsvisie integrale veiligheid. De pilot risicocommunicatie is één van de onderwerpen die aanhaakt op deze integrale beleidsvisie. Als casus werd in Veghel de risicocommunicatie over LPG-stations gekozen. Hoe pak je de risicocommunicatie over LPG-stations naar burgers aan?

Regio Zuidoost-Brabant

Gemeente Bergeijk

Op 5 augustus 2004 deed zich in Bergeijk een grote explosie voor bij een chemisch bedrijf dat vlakbij woningen ligt. Achteraf bleek dat de omwonenden graag vooraf meer over de risico's hadden willen weten. De vraag is echter of deze interesse er ook was geweest op het moment dat er (nog) niets gebeurd was. Bovendien heeft dit incident ook een stempel gedrukt op de veiligheidsbeleving van overige inwoners van de gemeente Bergeijk. Het doel van de pilot in Bergeijk is om in beeld te krijgen of de beleving in een 'ervaren dorp' anders is dan in een dorp zonder deze ervaringen. Hoe ga je om met deze ervaringen in de risicocommunicatie en hoe verloopt het nazorgtraject?

Gemeente Helmond

Helmond is een stad met ruim 80.000 inwoners en weinig echt risicovolle objecten. Het doel van de pilot in Helmond is om met de aanwezige middelen en initiatieven, invulling te geven aan de informatieplicht over de risicovolle situaties in Helmond. In de pilot is het spoor dat door Helmond loopt als casus gekozen. Naast het ontwikkelen van een aanpak per risicovolle situatie, implementeren we tijdens de pilot ook de handreiking Risicocommunicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Regio Midden- en West-Brabant

Gemeente Moerdijk

Binnen de gemeente Moerdijk bevindt zich een groot industrieterrein met risicovolle bedrijven. Maar ook buiten het industrieterrein liggen risicovolle bedrijven. Wat is het verschil in de strategie en aanpak van risicocommunicatie over een risicovol bedrijf op een bedrijventerrein en een risicovol bedrijf dat vlakbij een woonkern ligt? Dit is de casus die tijdens de pilot in Moerdijk behandeld werd. Naast het ontdekken van verschillen tussen de twee risicovolle situaties waren ook het leggen van contacten met de risicovolle bedrijven en het bespreekbaar maken van risicocommunicatie belangrijke doelen in de pilot.

Gemeente Woensdrecht

Hoe ga je met risicocommunicatie om als het grootste gevaar over de grens ligt en je dus als gemeente weinig of geen invloed op en inzicht hebt in de risico's? De interesse van de gemeente Woensdrecht gaat uit naar de risico's die het bedrijfsgebied in de Antwerpse Haven opleveren voor de burgers van Woensdrecht. Veiligheid houdt niet op bij de gemeentegrens. Daarom werd in Woensdrecht een groot chemisch concern aan de grens met Nederland als casus gekozen. In de pilot staan de risico's van verwerking, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen in de Antwerpse regio en de gevolgen voor de gemeente Woensdrecht centraal. In deze pilot is een specifieke risicovolle situatie uitvergroot om ervaring op te doen met risicocommunicatie.

Bijlage 8: dertien stappen voor risicocommunicatie uit het casusboek Dialogen en Dilemma's

1. Het starten van een risicocommunicatietraject
2. Formuleer een bestuurlijke opdracht voor risicocommunicatie
3. Stel een werkgroep in voor risicocommunicatie
4. Voer desk- en fieldresearch uit
5. Vorm een gemeenschappelijk referentiekader
6. Stel een risicomatrix op
7. Doe een voorstel voor een plan van aanpak voor risicocommunicatie
8. Bestuurlijk akkoord
9. Breng actoren in kaart (netwerkanalyse)
10. Maak een issueanalyse
11. Stel een uitvoeringsplan voor risicocommunicatie op
12. Implementeer risicocommunicatie in de gemeentelijke organisatie
13. Evaluatie

Bijlage 9: samenvatting van het risicocommunicatieplan van de pilotgemeente Cuijk

De aan het pilot-project gekoppelde doelgroepen zijn:

1. interne stakeholders (o.a. bestuurders en betrokken medewerkers gemeente)
2. externe stakeholders (o.a. bewoners, omwonenden en bedrijven van het pilot-gebied)
3. intern geïnteresseerden (o.a. gemeenteraad)
4. extern geïnteresseerden

Hoofddoelstelling van de risicocommunicatie is met alle doelgroepen communiceren over:

1. De risicovolle bedrijven die in de buurt van Katwijk te vinden zijn;
2. de (voorzorgs-)maatregelen die de gemeente neemt;
3. de (voorzorgs-)maatregelen die de bewoners en omwonenden van het gebied zelf kunnen nemen, en;
4. het toezicht en de handhaving door de gemeente.

De subdoelstellingen per doelgroep zijn:

Voor interne stakeholders:

1. Het verhogen van de kennis en bewustwording van de risico's in het pilot-gebied;
2. de 'acceptatie' van deze risico's;
3. het nemen van juiste (voorzorgs-)maatregelen om de risico's te verkleinen.

Voor externe stakeholders:

1. Het verhogen van de kennis en bewustwording van de risico's in het pilot-gebied;
2. de 'acceptatie' van deze risico's;
3. het nemen van juiste (voorzorgs-)maatregelen om de risico's te verkleinen;
4. het actief informeren van en communiceren met bijvoorbeeld de werknemers van het eigen risicovolle bedrijf;
5. het actief treffen van (voorzorgs-)maatregelen.

Voor intern en extern geïnteresseerden en voor intern en externe neutrale buitenstaanders:

1. Het verhogen van de kennis over de risicovolle bedrijven in het pilotgebied;
2. het verhogen van de kennis van de risico's en de (voorzorgs-)maatregelen die de betreffende bewoners, omwonenden, bedrijven en de gemeente nemen.

Als focus wordt gegeven:

'In dit Communicatieplan ligt de focus vooral op doelgroep 2, bewoners en omwonenden van het gekozen pilot-gebied. Deze burgers moeten zich bewust worden van de risico's die men loopt, de omvang deze risico's begrijpen, de risico's accepteren en een bepaalde zelfredzaamheid bezitten. Belangrijkste instrument dat in het kader van de pilot zal worden ontwikkeld is een folder voor burgers, waarin potentiële risico's en de (voorzorgs-)maatregelen die men kan nemen zijn opgenomen. De folder wordt huis-aan-huis verspreid. In breder verband moeten de bestuurders en medewerkers van gemeente en de betreffende bedrijven zich door een optimale communicatie bewust worden van hun verantwoordelijkheid, kennis nemen de situatie en hun rol en de uitvoering daarvan accepteren'.

En als strategie wordt gegeven:

De communicatiestrategie waarvoor we kiezen is 'neutraal en geleidelijk informeren', waarbij alle bewoners en omwonenden van het pilotgebied (maar natuurlijk ook de andere doelgroepen) altijd de mogelijkheid hebben hun vragen voor te leggen. De uitkomsten van het belevingsonderzoek dat in de provincie Noord-Brabant is gehouden worden hierbij vanzelfsprekend meegenomen.

Tabel x: communicatiemiddelen risicocommunicatie-plan pilotgemeente Cuijk

Doelgroep	Intern			Extern		
	Stakeholders	geïnteresseerden	neutralen	stakeholders	geïnteresseerden	Neutralen
Middelen						
Overleg	X					
Informatiebijeenkomst	X			X		
Rapportage	X	X				
Intranet	X	X	X			
Internet				X	X	X
Informatiebrief/e-mail	X	X		X	X	
Gemeentepagina		X		X	X	X
Persbericht					X	
Brochure			X	X	X	X
Werkgroep dorpsraad				X		
Bewonersbijeenkomst				X	X	X
Rampenroefening				X		