

Essay 8

ALLES OF NIETS?

De betekenis van perceptie-, communicatie- en beleidsonderzoek bij Waterveiligheid

Aad Correljé (Technische Universiteit Delft)

Jan M. Gutteling (Universiteit Twente)

Bertien Broekhans (Technische Universiteit Delft)

ALLES OF NIETS?

8.1 INLEIDING

Het denken over waterveiligheid in Nederland heeft een forse ontwikkeling doorgemaakt de afgelopen jaren. Geleidelijk beginnen de contouren zichtbaar te worden van een nieuwe 'drielaags'-benadering van overstromingsrisico's. Zoals elders in dit boek wordt toegelicht, bestaat deze aanpak uit een combinatie van maatregelen ter preventie van overstromingen, duurzame ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Een aspect dat veel aandacht heeft gekregen tijdens het proces van beleidsontwikkeling is de communicatie tussen overheden, burgers en bedrijven en het vergroten van hun waterbewustzijn. Een toonbeeld hiervan is de nota *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid* (V&W/BZK 2008). De Adviescommissie Water (2009) gaat in op de rol van communicatie door middel van kennisoverdracht, overtuiging en participatie. Het *Ontwerp Nationaal Waterplan* (2008: 48) breekt ook een lans voor meer en betere communicatie. Het idee is dat daarmee, ten eerste, het maatschappelijk draagvlak voor (ingrijpende) watermaatregelen vergroot zal worden. Ten tweede zal het de samenwerking in het waterbeheer verbeteren. Ten derde bevordert het het waterbewuste gedrag van burgers en bestuurders, zodat burgers zich waterveilig gaan gedragen en zich gaan voorbereiden op mogelijke overstromingen. Vrijwel alle rapportages, studies en nota's onderstrepen de noodzaak van een betere en ook een *andere* manier van communicatie. Dit vormt een breuk met een lange traditie, waar de burger vrijwel niet betrokken was bij het besluitvormingsproces en de overheid zich garant stelde voor de bescherming tegen overstromingen (zie ook het essay *Allemaal op de bok*).

In dit essay wordt verkend wat er verandert en wat de gevolgen daarvan zijn voor overheidscommunicatie over waterveiligheid.

Anders dan in het verleden, streeft de overheid er in het nieuwe waterveiligheidsbeleid nadrukkelijk naar de burger te betrekken bij waterveiligheid. Hij/zij moet gestimuleerd worden om actiever te gaan bijdragen aan het realiseren van waterveiligheid, door zijn eigen bouw- en woongedrag; door zich voor te bereiden op overstromingen en zich tijdig en ordelijk te laten evacueren, als het erop aan komt. Voor die bijdrage heeft de burger informatie nodig over de kansen op en gevolgen van een overstroming; over wat de overheid eraan doet om dat te voorkomen en wat hij zelf kan doen. Wat betreft zijn eigen maatregelen moet hij een afweging maken tussen de mogelijke schade; de kosten van die maatregelen en de mate van bescherming van have en goed. Dat betekent dat 'de te beschermen burger' vele gezichten kent; afhankelijk van de rol waarin hij aangesproken wordt.

De overgang naar een nieuwe benadering van overstromingsrisico's vereist een bestuurlijke aanpak die geschikt is om bovenstaande rollen van burgers te faciliteren, (bij) te sturen of te stimuleren. Vaak doet 'de overheid' allerlei verschillende beroepen op burgers, afhankelijk van de publieke taak vanwaaruit zij de burger aanspreekt. Gaat het om de burger als 'consument' van overstromingsrisicobeheersing tegen een bepaalde heffing? Gaat het om de burger als koper van buitendijkse woningen? Of is het een protesterende liefhebber van het rivierenlandschap? Of gaat het om de burger als potentiële evacuée of slachtoffer? Het is in het belang van overheden en burgers dat duidelijk is in welke rol overheden burgers willen aanspreken, met welke aanpak, en met welk doel. Daarbij speelt communicatie een belangrijke rol; het is een intrinsiek onderdeel van de beleidsontwikkeling. Voor een adequate inrichting van de communicatie over waterveiligheid is (risico)perceptieonderzoek essentieel. Dat perceptieonderzoek kan twee gedaanten aannemen: een regelmatige monitoring van de opvattingen onder burgers over waterveiligheid om ontwikkelingen te kunnen signaleren, of onderzoek van een meer fundamentele aard om op wetenschappelijk verantwoorde wijze determinanten van waterveilig gedrag te kunnen bepalen (waaronder risicoperceptie). De in deze bundel opgenomen essays *Geen paniek!* en *Tegen dovemansoren gezegd?* beschrijven de uitkomsten van een onderzoek van het tweede type.

Centraal in dit essay staat de vraag wat de aard is van het communicatievraagstuk tussen overheden en burgers rond overstromingsrisico's en wat dat betekent voor de aanpak ervan. We hebben ervoor gekozen deze vragen te beantwoorden door sociaalpsychologische inzichten over risicopercepties en gedrag te combineren met een institutioneel-bestuurlijke benadering.

Zowel de maatschappelijke wenselijkheid van bepaalde vormen van bescherming, als de mate waarin actoren zich laten aansturen tot een bepaald gedrag, lijken namelijk sterk bepaald te worden door de interactie van sociaalpsychologische en bestuurlijk-institutionele aspecten.

Eerst wordt hierna de essentie van deze twee wetenschappelijke invalshoeken weergegeven en verbinden we ze met elkaar. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de hoofdlijnen waarop de rijksoverheid communicatie wil inzetten in de overstromingsveiligheid. Deze aanpak is verder uitgewerkt naar doelgroepen en communicatiestrategieën. Dit is het onderwerp van de volgende paragraaf, waarbij ook gekeken wordt naar praktische, inhoudelijke en strategische vraagstukken die voortvloeien uit de voorgestelde benadering. We concluderen dat het scheppen van coherentie tussen het handelingsperspectief van de verschillende geadresseerde partijen en de (inhoud, aanpak en timing van de) communicatie cruciaal is. De daaropvolgende paragraaf verschaft een kijkje over de schutting naar de rol van communicatie en het verkeersveiligheidsbeleid, om te bezien welke ontwikkelingen in dat beleidsterrein van belang kunnen zijn voor het waterveiligheidsbeleid. Dit laat zien hoe handelingsperspectieven van verkeersdeelnemers en de manier waarop zij worden aangestuurd, de deelname aan een potentieel uiterst risicovolle activiteit als het verkeer toch acceptabel maakt.

8.2 RISICOCOMMUNICATIE EN BELEID

Communicatie kent verschillende zenders, doelen, geadresseerden, momenten en vormen. Als het gaat om het beïnvloeden van gedrag klinkt al snel de roep om informatie, prikkels, percepties en het scheppen van de juiste handelingsperspectieven. Daarbij wordt vaak naar sociaalpsychologische en (institutioneel) bestuurlijke perspectieven gekeken, die erop gericht zijn het gedrag van actoren of individuen te verklaren en te sturen.

Simpel gesteld bestaat 'het' universele sociaalpsychologische perspectief voor de waterveiligheid niet. De psychologische en communicatieve verschillen tussen stimuleren van zelfbeschermend gedrag en het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor nieuw beleid zijn eenvoudigweg te groot. Als het gaat om het bevorderen van zelfbescherming en persoonlijke veiligheid veronderstelt de overheid dat het met de juiste (communicatieve) instrumenten in de hand veel bij de burger kan bereiken; de gewenste bijdrage van burgers aan waterveiligheid is dan een maakbaarheidsvraagstuk. Nadat is komen vast te staan hoe de burger tegen aspecten van het overstromingsvraagstuk (bijvoorbeeld rationele en gevoelsmatige afwegingen over het risico, inschatting eigen

vaardigheden bij preventie en nuttigheid van adviezen verstrekt door de overheid en andere partijen) aankijkt, kan op grond van deze gegevens gekozen worden voor een beïnvloedingsstrategie. Uit het essay *Geen paniek!* kan worden opgemaakt dat er bij burgers draagvlak bestaat voor communicatie door de overheid over veiligheid en zelfredzaamheid. De sociaalpsychologische puzzel bestaat dan voornamelijk uit het vaststellen wat de essentiële beoordelingsaspecten zijn, in welke mate deze aspecten in hun samenhang een wetenschappelijk plausibele verklaring bieden voor het betreffende gedrag, en hoe deze aspecten beïnvloedbaar zijn door middel van communicatie binnen de maatschappelijke context. Bij communicatie ter bevordering van draagvlak voor nieuw beleid is geen sprake van een maakbaarheidsvraagstuk, omdat het immers gaat om een veelal politieke of persoonlijke afweging tussen veiligheid en verschillende andere waarden. Het is minder duidelijk welk sociaalpsychologisch perspectief bruikbaar is. Het zou bij voorkeur niet op eenzijdige beïnvloeding gericht zijn, omdat in dat geval door burgers inbreuk kan worden ervaren op factoren als acceptatie, vertrouwen en participatie (zie bijvoorbeeld Gutteling et al. 2006).

Beïnvloeding of sturing van gedragingen staat eveneens centraal in een institutioneel-bestuurlijk perspectief. Het gaat daarbij om de collectieve patronen in het gedrag van individuen (instituten), ten einde dat gedrag enerzijds te controleren en het anderzijds mogelijk te maken. Dat veronderstelt dat mensen in zekere mate gestuurd worden door algemeen geaccepteerde waarden en normen, die deels geformaliseerd zijn in bijvoorbeeld wetgeving. Binnen de ruimte die formele wetten bieden, komen 'de regels van het spel' tot stand, bijvoorbeeld door contracten, afspraken, gewoonten en routines 'op de werkvloer'. Binnen dit kader zullen mensen afhankelijk van hun informatie en inzichten een bepaald gedrag ten opzichte van elkaar ten toon spreiden.

Het aantrekkelijke van dit perspectief voor bestuurders en beleidsmakers is dat het suggereert dat beleidsinstrumenten mensen door middel van informatie en/of (financiële) prikkels aan kunnen zetten tot een bepaald gewenst gedrag. Dit is tegelijkertijd een behoorlijke uitdaging. De essentie van sturing is dat mensen steeds een afweging maken tussen verschillende gedragsopties, op basis van economische, culturele of gevoelsmatige 'waarde' die deze opties voor hen vertegenwoordigen. Die waarde is geen op zichzelf staand fenomeen. Mensen kennen waarde toe aan de hand van factoren als eigendoms- en gebruiksrechten, wetten, verplichtingen, tradities, de organisaties waar een individu deel van uitmaakt, individuele voorkeuren, risico- en andere percepties. Vanuit het perspectief van de bestuurder en beleidsmaker zou het dus mogelijk moeten zijn om door het veranderen van de instituten, de spelregels, de randvoorwaarden en percepties het gedrag van mensen te sturen.

Op allerlei manieren bepalen burgers de legitimiteit en het succes van het beleid. Bij de voorbereiding van beleid en de uitvoering daarvan is het voor beleidsmakers en bestuurders dan ook zinvol een beeld te krijgen van de percepties en het handelingsperspectief van de burgers tot wie hij zich richt. Dat biedt inzicht in de aard van het communicatievraagstuk tussen overheden en burgers rond waterveiligheid en de mogelijke aanpak ervan. In concrete zin betekent dit dat beleidsmakers en bestuurders zich een beeld moeten vormen van de institutionele en sociaalpsychologische facetten die van invloed zijn op het gedrag van burgers in relatie tot de drie segmenten van de drielaagsveiligheid.

8.3 WAT VERWACHT DE OVERHEID VAN COMMUNICATIE OVER WATERVEILIGHEID?

Tijdens de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid in *Waterveiligheid 21^e Eeuw* (WV21) is gebleken dat bestuurders, burgers, bedrijven en professionals weinig waterbewust zijn. In de recente rapporten en nota's over waterveiligheid wordt een beeld gepresenteerd van de verwachte bijdragen van burgers aan de waterveiligheid. Dat geeft zicht op de institutionele en sociaalpsychologische aspecten die van invloed (zouden) zijn op het gedrag van burgers in relatie tot de drie segmenten van de drielaagsveiligheid. Hieronder worden die kort besproken; een uitgebreidere beschrijving van (de onderdelen van) het beleid staat elders in dit boek. Daarna zullen vervolgens conclusies worden getrokken over de geschiktheid van verschillende vormen van sturing en communicatie in bepaalde situaties.

Uitgaande van de huidige ideeën rond waterveiligheid, zoals verwoord in het rapport van de commissie Veerman (2008), blijft preventie de hoofd-doelstelling van het Nederlandse beleid. Het *Ontwerp Nationaal Waterplan* (V&W 2008) veronderstelt dat waterbewustzijn het maatschappelijk draagvlak vergroot voor (ingrijpende) watermaatregelen op het gebied van *preventie*. Deze assumptie sluit niet zonder meer aan bij ervaringen met dergelijke maatregelen tot nu toe. Het lijkt erop dat de discussie rond preventieve maatregelen zich voor veel burgers ver van hun bed afspeelt en pas dichterbij komt als het gaat om de ruimtelijke consequenties van het beleid, bijvoorbeeld door 'aantasting' van natuur- en landschapswaarden.

Bovendien blijft er niettegenstaande alle voorzorgen een (minieme) kans op een overstromingsramp aanwezig; het restrisico. Ondanks de kleine kans blijven de gevolgen van een dergelijke gebeurtenis een punt van zorg, waterveiligheid is in ons land een waarlijk *low probability, high consequence risk*.

De gevoeligheid van de concentratie van bevolking en economische activiteiten in grote delen van laag Nederland, het volledig ontbreken van de maatschappelijke acceptatie van een grootschalige sociale ontwrichting als gevolg van overstromingen van enige schaal en het doembeeld van een grote overstroming als het einde van de Randstad Holland zijn een krachtige stimulans om ook het restrisico aan te pakken; hoe klein dat ook mag zijn.

De aanpak van het restrisico is vooral te vinden in de tweede en derde laag van de drielaagse veiligheid: de duurzame ruimtelijke inrichting en de rampenbeheersing. De diverse partijen in de samenleving, de bestuurders, professionals, het bedrijfsleven en de burgers, moeten weten wat zij kunnen doen om schade te beperken en om zichzelf en anderen in veiligheid te kunnen brengen. Dit geldt tijdens de ramp, maar ook op het gebied van preventie en ruimtelijke inrichting, locatiekeuzes, bouwvoorschriften en alternatieve bouwvormen. Waterbewustzijn kan hier bijdragen aan het verbeteren van de samenwerking tussen de partijen en het bevorderen van waterbewust gedrag, aldus de nota (V&W 2008).



De rijksoverheid lijkt er dus sterk op te rekenen dat waterbewustzijn leidt tot waterbewust gedrag en dat waterbewustzijn door haar te sturen is. De hoofdroute naar het versterken van waterbewustzijn bij burgers wordt in de nota *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid* (V&W/BZK 2008: 7) beschreven als het beïnvloeden van de percepties van burgers. Het rapport stelt dat het van belang is waterbewustzijn én gedrag te beïnvloeden. *'De gedragswetenschappen leren ons [...], dat probleembewustzijn géén garantie is voor 'waterbewust' gedrag. Men gedraagt zich pas anders indien ook de gedragsvoorwaarden veranderen'*. Instrumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld wet- en regelgeving, financiële beïnvloeding, (bestuurlijke) samenwerking en (risico)communicatie. In het essay *Geen paniek!* wordt aangeraden die communicatie te richten op de uitvoerbaarheid en het nut van maatregelen.

Ook stelt de nota dat (lokaal) maatwerk gewenst is. Bij een overstroming zijn zowel het gedrag van het water als de mogelijkheden voor het in veiligheid brengen van mensen of goederen afhankelijk van de lokale omstandigheden. Verondersteld wordt dat de lokale overheid het gebied het beste kent en ook het meeste vertrouwen van de burger geniet. *'Er moet sprake zijn van uitvoerbaar handelingsperspectief. Mensen moeten gemotiveerd zijn en de middelen en de mogelijkheden hebben om hun gedrag te veranderen (kennen, voelen, willen en doen). Ontbreekt één van deze factoren, dan zal een gedragsbeïnvloedende strategie niet werken, mogelijk zelfs averechts: dan kan apathie, weerstand dan wel hilariteit het gevolg zijn'* (V&W/BZK 2008: 7). Een belangrijke boodschap uit de nota is dus dat er samenhang gebracht moet worden tussen het waterbewustzijn en het handelingsperspectief van de actoren, om 'gewenst' gedrag te stimuleren.

De sociaalpsychologische literatuur onderstreept de haalbaarheid van deze aanpak (zie bijvoorbeeld Grothman & Reusswig 2006). Er is goed op gewenste gedragsaanpassingen in te spelen met 'klassieke' voorlichting gericht op kennisvermeerdering, mits de ontvangers open staan voor informatie. Deze aanpak wordt in de literatuur redelijk effectief en duurzaam van karakter geacht, maar leidt pas op langere termijn tot resultaten. Dat laatste lijkt te verwijzen naar de relatie tussen gedrag, informatie en de beoordeelde nuttigheid en uitvoerbaarheid van het handelingsperspectief, gevormd door de percepties en persoonlijke belangen van actoren.

Kortom, waterbewustzijn en waterbewust gedrag kunnen bijdragen aan de duurzame veiligheid en woonbaarheid van Nederland via een drietal routes. Deze routes sluiten aan bij de drielaagsveiligheid (V&W/BZK 2008: 21).

Ten eerste: water- en risicobewustzijn kan een vergroting van draagvlak voor preventiemaatregelen bewerkstelligen en de (aanleg)kosten en doorlooptijd van de planvorming reduceren. Hierbij gaat het om het waterbewustzijn van burgers als argument en als maatschappelijke waarde in het politieke besluitvormingsproces; op lokaal, provinciaal en nationaal niveau en ook wat betreft de waterschapsdemocratie. Waterbewustzijn concurreert in die besluitvormingsprocessen met andere beleidsdoelen, zoals lokale economische groei en het behoud van natuurwaarden en ideologische beginselen, zoals gelijkheid of 'de vervuiler betaalt'.

Ten tweede: waterbewustzijn kan bijdragen aan de *kwaliteit van ruimtelijke beslissingen*, in de vorm van verstandig proactief gedrag. Hierbij gaat het vooral om het beïnvloeden van preferenties van burgers, bedrijven en overheden in hun locatiekeuze. Hier spelen vele informele en formele institutionele factoren een rol, zoals de Wet ruimtelijke ordening, lokale ontwikkelingsplannen voor bedrijventerreinen en volkshuisvesting; de belangen van projectontwikkelaars en gemeenten, natuurbeschermingsorganisaties, belangen uit de landbouw en visserij, burgerinitiatieven, etcetera. 'Waterbewustzijn' en veiligheid zullen op dit gebied altijd moeten concurreren met andere belangen en preferenties. Bovendien concurreren de partijen ook met elkaar; iedere gemeente wil zoveel mogelijk woningen bouwen en werkgelegenheid creëren door nieuwe bedrijvigheid aan te trekken. Het essay *Allemaal op de bok* bespreekt de implicaties van dergelijke concurrenties.

Ten derde: waterbewustzijn kan bijdragen aan *verstandig preparatiegedrag* en vergroting van de zelfredzaamheid van burgers. Daarmee kunnen het aantal slachtoffers en de schade beperkt blijven, terwijl sneller herstel mogelijk is. Hierbij gaat het over het beïnvloeden van het individuele keuzegedrag van burgers en de afwegingen die ze maken ten opzichte van de aanwending van hun middelen, zoals ruimte, tijd en geld binnen hun handelingsperspectief.

8.4 HOE WORDT WIE BEREIKT?

De nota *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid* (V&W/BZK 2008: 7) erkent dus dat er verschillende strategieën noodzakelijk zijn om de verschillende doelgroepen te bereiken met de volgens de overheid voor hen relevante boodschappen. Om de voornaamste doelgroepen, de (regionale) bestuurders, professionals (water- en ruimtelijke orderingsdeskundigen en rampenbeheerders) en burgers en bedrijven te bereiken, suggereert de nota specifieke strategieën gericht op de drie veiligheidslagen,

plus een generieke strategie. Deze strategieën gaan uit van een lokaal maatwerk voor (persuasieve) communicatie; een fasering in de benadering van de doelgroepen en een strategische mix van instrumenten (De Wit 2008).

Dit resulteert in een viertal communicatiestrategieën (V&W/BZK 2008: 25):

- generieke communicatiestrategie, gericht op het versterken van het waterbewustzijn en waterbewust gedrag in meer algemene zin (V&W/BZK 2008: 29-35);
- het versterken van verstandig proactief gedrag, gericht op het verbeteren van samenwerking in watersensitieve gebiedsontwikkeling, door dialoog en ontmoeting en persuasieve communicatie (V&W/BZK 2008: 37-46);
- een regionale veiligheidsfilosofie, gericht op het vergroten van het draagvlak voor preventiemaatregelen (V&W/BZK 2008: 49-55);
- verstandig preparatiegedrag, gericht op het scheppen van 'de parate burger' (V&W/BZK 2008: 57-68).

Generieke strategie

De generieke communicatiestrategie is gericht op het versterken van het waterbewustzijn en waterbewust gedrag in meer algemene zin. De rijksoverheid tracht dit te bereiken door een drietal substrategieën: dialoog & ontmoeting, kennis & cultuur en het opnieuw 'framen' van de waterveiligheidsboodschap.

Dialoog en ontmoeting loopt als een rode draad door alle vier bovengenoemde strategieën, om bruggen te slaan tussen bestuurders en professionals in de verschillende domeinen (ruimtelijke ordening, waterbeheer, rampenbeheersing) en naar de burgers en bedrijfsleven. Daarnaast wordt gestreefd naar het versterken van de Nederlandse *kennis en cultuur* via het onderwijs, communicatie en participatie, door het (her)ontdekken van het risicovolle en kansrijke leven in een overstroombare delta. Deze substrategie sluit aan bij de *Watervisie Nederland veroveren op de toekomst* en de *Watercanon*; de historie van *Nederland Waterland*. Het idee is dat door het belichten van sociale, bestuurlijke, culturele aspecten de burger, jong en oud, meer met water, waterveiligheid en waterveiligheid wordt geconfronteerd. Dit is nodig, omdat in de nota wordt geconstateerd dat communicatie over waterveiligheid tot nu toe vooral als een technisch vraagstuk beschouwd wordt. De manier waarop professionals over water communiceren, zou niet aansluiten bij het publiek. De nadruk in communicatie zou liggen op veiligheidsjargon en technische hoogstandjes, zoals de Deltawerken. Dat is een opmerkelijke constatering, die nog nauwelijks onderbouwd kan worden en nader onderzoek vergt. Het vergroten van de kennis van burgers, bestuurders en het bedrijfsleven zou een belangrijke factor zijn in het stimuleren van waterbewust gedrag. Voor onderwijs en educatie is hier een belangrijke rol weggelegd.

Deze kennis zou met name ontwikkeld moeten door de gammawetenschappen. Hierbij wordt een meerwaarde verwacht van pilot-projecten en fundamenteel onderzoek, naar bijvoorbeeld subjectieve risicobeleving. De derde substrategie bestaat uit het *opnieuw presenteren (framen) van de waterveiligheidsboodschap*, bijvoorbeeld in termen van mogelijk verlies (ofwel risico), de uitvoerbaarheid en nuttigheid van eigen handelingen om het mogelijk verlies te verminderen, en van een overheid die niet met de armen over elkaar zit, maar evenmin almachtig is. Het essay *Tegen dovemansoren gezegd?* besteedt uitgebreid aandacht aan de boodschap en de presentatie ervan.

Kijkende vanuit het sociaalpsychologisch perspectief, ofwel de 'percepties' en gevoelsmatige inschattingen van burgers, en het 'verhaal' dat zij associëren met water en waterveiligheid, kunnen twee algemene kanttekeningen gemaakt worden. Ten eerste rijst de vraag of er wel één Nederlands 'verhaal' bestaat. Er bestaan immers grote verschillen tussen de verschillende regio's (hoog, laag, rivieren, Holland, Zeeland, het Noorden). Dat noopt, inderdaad, tot lokaal maatwerk, maar de vraag is hoe dat te vertalen en te communiceren is in een generiek Nederlands beeld. Opvallend is overigens dat die diversiteit in beelden en impressies van *Nederland Waterland* wel terug te vinden is in echte culturele en artistieke interpretaties van het omgaan met water, bijvoorbeeld in de eeuwenlange tradities van schilderkunst en literatuur. Daar liggen mogelijkheden voor aansluiting; misschien is een provinciale watercanon wel veel aansprekender. Bovendien lijken culturele en sociaaleconomische factoren sterke verschillen tussen groepen burgers tot gevolg te hebben.

Ten tweede is het van belang te constateren dat de contexten waarin dialogen en ontmoetingen plaats zouden kunnen gaan vinden, uiteenlopende kenmerken hebben. De betrokken publieke en private partijen in de verschillende beoogde domeinen (ruimtelijke ordening, waterbeheer, rampenbeheersing) opereren vaak sterk geïsoleerd van elkaar, aangestuurd door specifieke beleidsdoeleinden, plannen, taal en tradities; met eigen begrippen en een eigen cultuur (in het essay *Allemaal op de bok* wordt hieraan uitgebreid aandacht besteed). Bovendien concurreren deze domeinen ook vaak met elkaar om financiën, ruimte, aandacht en prioriteit. Dat draagt bij aan de mogelijkheden voor het politiseren van de discussie, of de *dialoog*. De *ontmoeting* tussen die partijen heeft echter andere kenmerken. Gemeentes hebben hun beleidsafdelingen Ruimtelijke ordening, Milieu, Economische zaken, Sociale zaken, Onderwijs, maar vaak worden contacten met de burgers en bedrijven door publieksloketten en de afdeling burgerzaken verzorgd. De uitvoering van gemeentelijke taken, zoals de milieudienst en publieke werken, staat daar weer los van. En dat geldt natuurlijk ook voor de brandweer, de politie en de GGD. Waterschappen en de provincie staan nog verder af van de burger. De vraag is vanuit welke beelden deze partijen de

dialogo en de ontmoeting kunnen aangaan en wat de onderwerpen van gesprek zullen zijn. De waterveiligheidsboodschap is geen waardevrij begrip dat zonder meer overal aangehecht kan worden. Het vergt concrete keuzes en afwegingen die de verschillen tussen de verschillende contexten (kunnen) versterken. Een waterveiligheidsboodschap in termen van mogelijk verlies en van een overheid die niet almachtig is, kan lastig te rijmen zijn met andere 'waarden' en 'beelden' die vanuit andere beleidsvelden, of overheidsdoelstellingen uitgezonden worden.

Versterken van verstandig proactief gedrag

Bestuurlijke samenwerking door dialoog en interactie tussen bestuurders en professionals wordt beschouwd als voorwaardenscheppend voor verstandig proactief gedrag en watersensitieve gebiedsontwikkeling (V&W/BZK 2008: 37-46). Het bijdragen aan verstandig proactief gedrag kan volgens de nota het beste als de pijlen van communicatie zich richten op bestuurders en professionals. Zij moeten zich in staat gesteld, dan wel genoodzaakt zien om samen te werken tussen beleidsterreinen, zoals water, ruimte, milieu en economische ontwikkeling. Dat zal soms harmonisering van beleid vergen, wat kan betekenen dat bestuurders en professionals die zich bezighouden met verschillende beleidsproblemen, met elkaar moeten (leren) communiceren en bijvoorbeeld dezelfde technische informatie, normen en standaarden gaan gebruiken. In andere gevallen zal de aandacht meer uit moeten gaan naar het bewaken van coherentie tussen beleid, publieke activiteiten en communicatie over de bijdrage van burgers daaraan. Pas als overheden bij de gebiedsinrichting meer ruimtelijke reserveringen voor water maken, en daar bij projectontwikkeling en lokatiekeuze rekening mee houden is het reëel om ook aan burgers en bedrijven te vragen bij de keuze of bouw van een pand en/of de inrichting daarvan meer rekening met het overstromingsrisico te houden. Met het oog op regionaal maatwerk vergt deze strategie ook intensieve samenwerking tussen regionale bestuurders. Onder de noemer 'watersensitieve gebiedsontwikkeling' verkent de nota beleidsinstrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan deze beoogde regionale samenwerking. Wet- en regelgeving, subsidies en voorbeeldprojecten zijn bijvoorbeeld inzetbaar om doelen als 'het bevorderen van waterproof bouwen', 'het aantoonbaar toepassen van de watertoets' en 'het aantoonbaar reserveren van ruimte voor water in structuurplannen' dichterbij te brengen. Deze elementen zijn duidelijk herkenbaar als 'de regels van het spel' die de burgers, bedrijven en (andere) bestuurders richting moeten geven in hun woon- en vestigingsgedrag in relatie met water en overstromingsrisico's. Deze strategie richt zich dus op het brengen van coherentie in de beleidsdoelstellingen en handelingsperspectieven van betrokken partijen, op bestuurlijk en uitvoerend, regionaal niveau.



Zoals aangegeven in het essay *Allemaal op de bok* is de bestuurlijke samenwerking tussen de verschillende organisaties, zoals gemeentes, waterschappen, provincies, etcetera, niet simpel. De concurrentie tussen waterveiligheid en andere ruimtelijke functies maakt beleidsontwikkeling tot een complex proces. Bovendien is er vaak sprake van beleidsconcurrentie tussen de verschillende gemeentes en provincies om bedrijvigheid of woningbouwplannen aan te trekken, wat regionale samenwerking en coherente communicatie over de legitimatie van het overheidsbeleid en van de (ruimtelijke) keuzes die daaruit voortvloeien, niet eenvoudig maakt.

Communicatie zal dan ook vooral gericht zijn op het informeren van die burger over de consequenties van die keuzes, op het via participatieprocessen in kaart brengen van de preferenties en percepties van burgers op dit gebied en op het legitimeren van gemaakte keuzes. In zo'n participatieproces kunnen de verschillende groepen burgers met verschillende ideeën en preferenties over ruimtegebruik, overstromingsrisico's en natuurlijke waarden zich kenbaar maken. Een bekend probleem hierbij is dat van de representatie; degenen die meedoen in besluitvormingsprocessen representeren vaak niet alle burgers en belangen in een gebied. Vaak laten de tegenstanders van zich horen en blijven de voorstanders buiten beeld. Niet betrokken groepen zullen zich miskend voelen, zodat er altijd rekening gehouden moet worden met onvrede. Burgers lijken vooral te reageren op de consequenties van het beleid, bijvoorbeeld door 'aantasting' van natuur- en landschapswaarden in hun directe omgeving.

Het communiceren over onzekerheden over de mogelijke gevolgen van keuzes voor de toekomst is een lastige opgave. Burgers hebben veelal een gebrekkige kennis over de relatie tussen waterveiligheid en de ruimtelijke implicaties van bepaalde opties. Het is een feit dat mogelijke opbrengsten en kosten die nu gemaakt worden, afgezet moeten worden tegen onzekere opbrengsten en kosten in de toekomst. Bovendien is er sprake van padafhankelijkheid, waarbij het vervolgen van de ingeslagen weg bijna altijd gemakkelijker

en goedkoper is dan een koersverandering. Het risico, als een onbevatbaar kleine kans met onbevatbaar grote gevolgen, lijkt in het niet te vallen bij de 'kosten' van eventuele gedragsaanpassing en noodzakelijk ingrepen in het landschap. Communicatie zal er dus op gericht moeten zijn deze afwegingen uit te leggen en aannemelijk te maken.

Regionale veiligheidsfilosofie

De inbedding van waterveiligheid in een 'regionale veiligheidsfilosofie' impliceert dat het waterbewustzijn in alle lagen van de drielaagswaterveiligheid geïnternaliseerd wordt. In het debat over preventiemaatregelen en duurzame ruimtelijke inrichting ligt de nadruk op dialoog, ontmoeting en participatie. Burgers, bedrijven en vooral overheden en waterbeheerders werken dan samen aan een zo te noemen 'regionale veiligheidsfilosofie' (V&W/BZK 2008: 49-55). Zo kunnen de te bespreken onderwerpen worden geïdentificeerd, afgestemd en geagendeerd, voordat de finale besluitvormingsprocessen in verschillende besturen en bestuurslagen van start gaan. Immers, draagvlak voor beschermingsmaatregelen is het hoofddoel en dat draagvlak ontstaat slechts als resultaat van een verbeterde dialoog. Om het hoofddoel te concretiseren wordt gekeken naar subdoelen, zoals het uitvoeren van planvorming volgens de richtlijnen van *Inspraak Nieuwe Stijl*, en het verbeteren van de communicatie rond regionale beschermingsmaatregelen. De hiermee beoogde (meetbare) uitkomsten zijn: een bekorting van de doorlooptijd van besluitvorming; en meer steun van burgers, bedrijven en belangenbehartigers bij het proces. Met het oog op de rampenbeheersing zijn brandweer, politie, ambulancediensten, waterschappen, gemeenten en verantwoordelijke bestuurders nog geen natuurlijke partners bij het managen van toekomstige overstromingen. Hoe gaan die partijen dat doen en wie zendt daarbij de boodschappen; welke tradities en belangen wegen het zwaarst? In welke vorm komt de rol van inwoners en bedrijven aan de orde? Wat mag verwacht worden over eenduidigheid in de communicatie met burgers in de context van de problematische samenwerking tussen de autoriteiten en de hulpdiensten?

Ook hierbij zijn het onderwerp en effect van communicatie met burgers niet onproblematisch. Ten eerste bestaat er op dit moment nog weinig inzicht in de werkelijke effectiviteit van individuele voorbereidingsmaatregelen. Daar zal dus in de komende jaren nog veel onderzoek naar verricht moeten worden (Terpstra 2010). Een tweede punt van zorg is dat het huidige communicatiebeleid op het terrein van overstromingen dezelfde aanbevelingen geeft (bijvoorbeeld het noodpakket en de calamiteitenkaart) aan iemand die langs de grote rivieren, in Zeeland, in het westen of in het noorden woont.

Dit houdt echter geen rekening met lokale geografische en andere verschillen. Het is daarmee onwaarschijnlijk dat de aanbevelingen voldoende aansluiten op regionale en lokale behoeften. Met andere woorden deze strategie heeft een afbreukrisico: *one size fits nobody*. Het lijkt ons evident dat in termen van zelfredzaamheid het meest uitvoerbare en nuttige advies aan Zeeuwen anders is dan aan inwoners van een dorp langs de Maas of de Waal. In de Nieuwjaarsconferentie van Freek de Jonge op 1 januari 2010 werd op treffende wijze aangetoond hoe de aanbevelingen op de calamiteitenkaart zich lenen voor de hilarische grappen die de communicatieve waarde van dit instrument tot nul reduceren.^{8.1} Om te komen tot goed gefundeerde, effectieve communicatie, zal er onderzoek gedaan moeten worden naar de causale effecten van communicatieboodschappen aansluitend bij verschillende behoeften en lokale contexten. Dat kan in een zogenaamde experimentele setting. In het essay *Geen paniek!* wordt verslag gedaan van een eerste test van deze aanpak. Uiteindelijk dient de communicatie ook te worden getest in het veld.

Verstandig preparatiegedrag

Bij verstandig preparatiegedrag gaat het vooral om het handelings-perspectief van de 'parate burger'. Dit perspectief zal in lijn moeten zijn met de uitkomsten van de ontwikkeling van de regionale veiligheidsfilosofie. Bovendien zal er iets moeten worden bedacht voor de verminderd en niet-zelfredzamen (zie Craats 2009). Uit PROMO-onderzoek blijkt dat in de huidige communicatie het veiligheidsbewustzijn of de risicoperceptie van burgers en bedrijven met informatie op een bepaald niveau wordt gebracht. Daar zou wel direct bij moeten worden verteld wat de handelingsopties zijn en deze moeten deze door hen als nuttig en uitvoerbaar worden gezien. Dit betekent dat overheden moeten hebben doordacht wat ervoor nodig is om dat te sturen. Wat dat betreft kan ook de risicoperceptie bij bestuurders en professionals verder verbeterd worden. De scenario's voor de 'ergst denkbare overstroming' (EDO) worden lang niet door alle bij het waterveiligheidsbeleid betrokken partijen onderkend. Pas als bestuurders en professionals het risico serieus nemen, kan gewerkt worden aan verbetering van regionale en lokale ruimtelijke inrichting – zoals vluchtroutes, shelters en beschermen van vitale voorzieningen – en ICT en informatievoorziening voorafgaand aan en tijdens een ramp. Op die manier wordt een handelingsperspectief geboden aan bestuurders en rampenbeheersers. Pas als de bestuurders en professionals weten wat er kan gebeuren en wat er dan gedaan moet worden, is het zinvol om ook burgers en bedrijven te benaderen en ze te vragen zich te verdiepen in hun specifieke risicoprofiel en zich voor te bereiden op een eventuele evacuatie. Dat geldt ook voor het bieden van hulp aan de verminderd of niet-zelfredzamen die in de problemen kunnen komen.

8.1 Waarbij nog niet eens aandacht besteed werd aan de advertenties voor uitvaartondernemingen, glaszetter en thuiszorg.

Hier speelt een aantal vraagstukken dat positief of negatief op de uitkomsten van deze strategie kan inwerken. Bij de meer of minder parate burgers en bedrijven komen – naast waterbewustzijn – alle boodschappen samen en die worden geïnterpreteerd binnen hun handelingsperspectief. Dit handelingsperspectief bestaat weer uit een grote hoeveelheid deelperspectieven. Hoe wegen deze partijen alle complexe opties af? Hoeveel gewicht brengt het waterbewustzijn in de schaal, in vergelijking met alle andere zaken die om de aandacht van de burger en het bedrijf vragen? Zijn bestuurders en rampenbeheerders in staat om – gegeven de vraagstukken die hierboven geschetst zijn – een eenduidig en robuust handelingsperspectief te construeren? Op al deze vragen biedt de huidige kennis met betrekking tot waterveiligheid geen antwoord. Andere situaties waar dergelijke vragen aan de orde waren, zijn al uitgebreid wetenschappelijk bestudeerd.

8.5 EEN KIJKJE OVER DE SCHUTTING

Het grote vraagstuk waarover beleidsmakers en bestuurders zich zullen moeten gaan buigen, gaat over de specifieke invulling en de vormen van de communicatie die aansluiten bij de verschillende strategieën. De doelen van communicatie, de doelgroepen en hun percepties en ideeën zullen in kaart gebracht moeten worden, in zorgvuldige samenhang met elkaar, en met de algemene aanpak wat betreft overstromingsveiligheid. De strategieën zoals die geformuleerd zijn in de nota *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid* zijn hiervoor een aanzet. Cruciaal is het scheppen van coherentie tussen het handelingsperspectief van de verschillende geadresseerde partijen en de aard van de communicatie, voor wat betreft de inhoud, de manier waarop de communicatie plaatsvindt en de timing daarvan.

Wetenschappers hebben daar al wat over te zeggen. Er zijn natuurlijk andere maatschappelijke domeinen waar evenzeer met risico's en veiligheid geworsteld wordt en waarbij communicatie een belangrijke rol speelt in het succes van het beleid. Een voorbeeld daarvan is het verkeer. Natuurlijk zijn er verschillen. Zo kennen overstromingsrisico's een sterk collectieve component, terwijl verkeersongelukken meestal kleine aantallen slachtoffers kennen. De kans op overstromingen is al veel verder teruggebracht dan de kans op verkeersongelukken. Daardoor is de gemiddelde burger waarschijnlijk gemakkelijker aan te zetten tot 'verkeersbewust' dan tot 'waterbewust' gedrag. Ook is in het verkeer sprake van een relatief groot risico op individuele ongevallen, anders dan bij overstromingen. Kunnen we hier dan toch wat van leren? Het antwoord is 'ja', er is namelijk sprake van een stevig geïnstitutionaliseerde

aanpak, die betrekking heeft op het veiligheidsgedrag van burgers, in een duidelijke samenhang met de institutionele en infrastructurele omgeving waarin die burgers zich begeven. Als het om verkeer gaat, lijkt de context van deze aanpak even complex als bij overstromingsrisico's.

In het verkeer wordt van de verkeersdeelnemers een individuele bijdrage aan de verkeersveiligheid gevraagd. Een deel van het veilige individuele gedrag wordt nadrukkelijk collectief opgelegd (bijvoorbeeld valhelm, autogordels, alcoholpromillage), maar er zijn toch vele momenten waarop de individuele beoordeling van de verkeerssituatie doorslaggevend is voor de veiligheid. Verkeersdeelnemers worden dan ook relatief uitgebreid getraind voordat ze de straat op gaan; eerst op school tijdens de verkeersles en het fietsdiploma, later met het brommer- en het autorijbewijs. Bovendien is er regelmatig sprake van campagnes waarin burgers 'bijgeschoold' worden in hun verkeersgedrag, zoals tegen het bumperkleven en snelheid minderen bij werk aan de weg. De training betreft zowel de theorie als de praktijk en de verkeersregels zitten de meeste burgers dus goed 'tussen de oren'. Op straat is er een strak systeem van monitoring, dat zowel actief als passief het gedrag van verkeersdeelnemers controleert en bestraft als ze zich niet aan de regels houden.

Kortom, in het verkeer heeft de burger altijd al een eigen verantwoordelijkheid. Dat is bij overstromen in ieder geval niet als zodanig gepercipieerd en aangestuurd. Bovendien is kennis over veilige verkeersdeelname expliciet en geprofessionaliseerd onder verkeersdeelnemers; kennis over een effectieve eigen bijdrage aan waterveiligheid is vrijwel onbekend. In vergelijking met de monitoring van verkeersgedrag gold tot voor kort dat niemand iemand aansprak op water(on)veiligheid.



Daarnaast voorziet de inrichting van woonerven, straten, (snel) wegen, verkeerspleinen en parkeerplaatsen over het algemeen in een relatief helder 'script' voor verkeersgedrag. Gegeven de verkeersregels en de manier waarop burgers die geïnternaliseerd hebben, kunnen ze zich maar op een beperkt aantal manieren goed gedragen in het verkeer. Er is sprake van een veelheid van economische, ruimtelijke, natuur- en andere belangen die van invloed kunnen zijn op de aanleg en het beheer van de transportinfrastructuur. Vanuit deze belangen wordt ook actief gelobbyd. Toch zijn de beginselen van de verkeersveiligheid over het algemeen dominant als het om de aanleg en inrichting van de openbare ruimte gaat. Datzelfde geldt voor de technische eisen die aan de verschillende vervoermiddelen gesteld worden. En als er toch ongevallen plaatsvinden, staat er een uitgebreide organisatie paraat (zowel privaat als publiek) om hulp te bieden aan de slachtoffers en het verkeer zo snel mogelijk weer op gang te brengen. De handelingsperspectieven in het verkeer zijn dus betrekkelijk duidelijk, maar voor waterveiligheid, wat betreft preventie, ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing, vooralsnog erg generiek en onduidelijk, vooral voor individuele veiligheid.

Voor wat betreft de communicatie is de actieve verstrekking van informatie aan de verkeersdeelnemers een opvallend aspect in het 'verkeersspel'. Deze informatie heeft betrekking op de verwachte beschikbaarheid van wegen, als gevolg van werkzaamheden, de verkeerssituatie, het weer, etcetera. Daarbij bestaat er een effectieve samenwerking tussen verschillende organisaties, zowel in het genereren van de gelijkgerichte informatie als het gericht en tijdig doorgeven daarvan op de verschillende ruimtelijke schaalniveaus. Rijkswaterstaat, de provincies en gemeenten geven van te voren gedetailleerde informatie over de geplande werkzaamheden en de beschikbaarheid van wegen. De ANWB geeft landelijk onmiddellijke informatie over de verkeersdichtheid en filemeldingen. Het KNMI en andere weerdiensten geven informatie over de weersgesteldheid aan weggebruikers. Deze verkeersinformatie wordt van te voren doorgegeven aan de weggebruikers op websites, de tv en op lokale en nationale radiozenders in speciale 'verkeersblokken'. Daarnaast wordt de weggebruiker op weg ook geïnformeerd door middel van informatieborden, verkeersmeldingen op de radio, via sms-berichten en tomtom-achtige systemen. Daarnaast worden het onmiddellijke weggedrag beïnvloed door adviessnelheden, het al dan niet afsluiten van rijstroken, alternatieve routes en andere adviezen.

Zoals hierboven beschreven, is de essentie van sturing van verkeersgedrag dat mensen steeds een afweging maken tussen verschillende gedragsopties, op basis van de 'waarde' die deze opties voor hen vertegenwoordigen. De waarde wordt bepaald door de institutionele context, met wetgeving en verplichtingen, rechten, tradities en afwegingen van economisch en sociaal nut, en veiligheid.

Deze factoren bepalen het handelingsperspectief. De coördinatie tussen het gedrag van burgers als verkeersdeelnemer, de inrichting van de openbare ruimte, de techniek van voertuigen en het systeem van monitoring draagt bij tot het reduceren van verkeersrisico's, zowel in termen van de kansen op een ongeval, als de gevolgen daarvan en het oplossen van de problemen als een ongeval plaatsgevonden heeft. Duidelijk is dat er veel verschillende partijen betrokken zijn die allemaal hun eigen 'mores' kennen maar die toch in staat blijken zich te scharen rond de conventies rond de aanpak van verkeersrisico's.

Kijkend naar de percepties van burgers in dit domein valt op dat vrijwel iedereen deelname aan het verkeer erkent als een risicovolle onderneming. Dat wordt regelmatig bevestigd door verkeersongelukken. Er wordt van overheidswege uitgebreid gewaarschuwd en niet altijd op zachtzinnige wijze. Toch leidt dat niet tot algehele paniek en worden relatief weinig burgers afgeschrikt deel te nemen aan het verkeer, dan wel lopend, of als bestuurder of passagier van een voertuig. Ook durven politieke bestuurders de discussie aan te gaan over diverse potentiële maatregelen die nog tot verbetering zouden kunnen leiden, in termen van regels, de inrichting van de openbare ruimte en de voertuigtechniek. Nieuwe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de veiligheid worden 'meegenomen', zoals de opkomst van de mobiele telefonie en het aanleggen van rotondes op gevaarlijke kruisingen. De publieke en private kosten van deze maatregelen worden bovendien relatief gemakkelijk geaccepteerd. Geconstateerd kan worden dat de discussie rond het invoeren van dit soort maatregelen vrijwel niet gepolitiseerd wordt. De communicatiestrategie lijkt uit te gaan van het maakbaarheidsparadigma. Dit in tegenstelling tot de discussie over 'nieuw beleid', zoals het uitbreiden van de snelwegen en het invoeren van de kilometerheffing waar de discussie over acceptatie en vertrouwen volop gevoerd wordt.

De reden voor de acceptatie van het risico en de bespreekbaarheid ervan door burgers en politici, ligt vermoedelijk in het feit dat er een duidelijk handelingsperspectief geboden wordt aan alle betrokken partijen voor hun aandeel in de aanpak. Door de opgelegde coördinatie van gedrag, ruimtegebruik, voertuigtechniek en de relatief effectieve controle hierop en door de gedifferentieerde informatieaanpak, wordt de deelname aan een potentieel uiterst risicovolle activiteit zodoende toch acceptabel gemaakt, zonder dat er veel discussie ontstaat over het aantasten van de private belangen van verkeersdeelnemers en andere betrokkenen.

Nogmaals, natuurlijk bestaan er ook verschillen tussen overstromings- en verkeersrisico's. Maar het is juist uit de verschillen in de communicatiestrategieën over risico's dat er lessen geleerd kunnen worden van de aanpak van verkeersveiligheid. De belangrijkste daarvan lijken betrekking te hebben op de

stevige coördinatie tussen de verschillende facetten en betrokken organisaties en actoren; de regels, de infrastructuur, de techniek, de informatie en de boodschappen waarmee niet alleen burgers, maar ook bestuurders op pad gestuurd worden. Bovendien is er een uitgebreid en effectief informatiesysteem, wat verkeersdeelnemers op het juiste moment en op het juiste schaalniveau bruikbare informatie verstrekt over hun weggedrag.

8.6 TER AFSLUITING

Dit hoofdstuk heeft als titel *Alles of niets? Over de betekenis van perceptie-, communicatie- en beleidsonderzoek bij Waterveiligheid*. Dit zou misverstaan kunnen worden in de zin dat de auteurs zouden bedoelen dat bestuurders en beleidsmakers voldoende hebben aan het vlot opgeschreven resultaat van dergelijke studies onder Nederlandse burgers. En dat ze zich daarmee dan wel weten te redden om te komen tot adequate, effectieve en doelmatige risico-communicatie. Maar het is niet meer van deze tijd dat (gamma)wetenschappers op het terrein van de waterveiligheid zouden willen zeggen: 'Hier zijn de resultaten van ons onderzoek, u redt zich er verder wel mee?'. Niets is minder waar.

We leven in een maatschappij waar de overheid zich richt op het reduceren van overstromingsrisico's en het restrisico tenminste gedeeltelijk wordt neergelegd bij de burger(s). Dat kan alleen als die burgers emanciperen door 1) te participeren op lokaal niveau en draagvlak geven aan maatregelen gericht op collectieve bescherming en 2) hun individuele bijdrage aan waterveiligheid en zelfredzaamheid bij rampen te versterken. Daarbij stuit de overheid op het probleem dat zij het waterveiligheidsvraagstuk moet 'agerenderen' in een situatie waarbij in de publieke opinie geen probleem bestaat (lees ook de essays *Geen paniek!* en *Tegen dovemansoren gezegd?*). Bovendien is draagvlak creëren voor nieuw beleid niet hetzelfde als het helpen van de burgers om hun zelfredzaamheid te bevorderen, en moet de overheid daarvoor dan ook een andere strategie gebruiken. De overheid ziet zich daarmee wel voor een probleem gesteld. Net zomin als percepties van overstromingsrisico's 1:1 tot meer draagvlak voor waterveilige overheidsmaatregelen leiden, leidt perceptie-, communicatie- en beleidsonderzoek 1:1 tot effectieve communicatie ten behoeve van de zelfredzaamheid. Daaraan moet door middel van onderzoek nog hard worden gewerkt. Met andere woorden, als door beleidsmakers en bestuurders aan perceptie-, communicatie- en beleidsonderzoek de juiste betekenis wordt toegekend, dan kan dergelijk onderzoek bijdragen aan de oplossing van alle geschetste vraagstukken. Maar als dat niet gebeurt, staat iedereen met lege handen. Dit is dus letterlijk een kwestie van alles of niets.

Wat wij in dit hoofdstuk willen benadrukken is dat er gezocht moet worden naar samenhang tussen de vorm, de timing en de inhoudelijke boodschap van de communicatieactiviteit en het bredere handelingsperspectief waarbinnen burgers die boodschap ontvangen. Dat handelingsperspectief voor burgers over hun bijdrage aan waterveiligheid wordt bepaald door verschillende aspecten:

- allereerst door aspecten die te maken hebben met identiteit van de ontvangers, hun omgeving en hun verhouding met water;
- daarnaast door lokale omstandigheden en de aanpak van de waterveiligheid.

Wat wij door middel van het kijkje over de schutting in het verkeersdomein hebben aangegeven, is dat daar een redelijke mate van afstemming bestaat tussen inzichten in het verkeersgedrag van burgers, de institutionele en infrastructurele omgeving waarin burgers 'verkeren' als verkeersdeelnemer en de gedifferentieerde aanpak van de communicatie met die burgers. Er is daarbij sprake van een aantal verschillende aanvliegroutes (verkeersregels, voertuigtechniek, de inrichting van de ruimte) met de daarbij behorende spelregels voor betrokken partijen en de controle daarop en de geschikte vormen van communicatie. Uiteindelijk levert deze geïntegreerde aanpak een verkeersveiligheidsbeleid op waarbij burgers, ondanks de niet geringe risico's, toch aan het verkeer durven deel te nemen. Het is ook een beleid dat zeer breed ondersteund wordt en waarbij noch de kosten-batenverhouding, noch de 'vrijheid' van de burgers serieus ter discussie staat. De aanpak van de verkeersveiligheid is robuust verankerd en kenmerkt zich door een duidelijke samenhang tussen beleidsontwikkeling, en technisch, gedragswetenschappelijk en institutioneel onderzoek, alsmede de behartiging van de verschillende belangen door hun organisaties.

Anders dan bij (communicatie over) verkeersveiligheid staat zowel het beleid als het onderzoek naar de communicatie over de (individuele bijdrage aan) waterveiligheid nog in de kinderschoenen. Dit is ook duidelijk geworden in de loop van het PROMO-project. Niet alleen was de articulatie en formulering van beleidsvragen, en de vertaling daarvan in onderzoeksvragen een moeizaam en tijdrovend proces; ook liep het onderzoek zelf niet altijd in de pas met de relevante beleidsontwikkelingen. Beleidsontwikkelingen zijn soms verrassend dynamisch, en gedegen onderzoek heeft nu eenmaal tijd van uitvoering nodig. Op zich is deze constatering niet uniek voor het PROMO-project: zo gaan dergelijke besluitvormingsprocessen en onderzoeksprojecten nu eenmaal. Er schuilt echter wel een risico in: de nuttigheid en daarmee de legitimiteit van wetenschappelijk onderzoek dat wordt verondersteld direct bij te dragen aan de beleidsontwikkeling zou daardoor wel eens ter discussie kunnen komen te staan. Voor zowel beleidsmakers als onderzoekers is het van eminent belang om deze dynamiek te onderkennen en het belang en de betekenis van perceptie-, communicatie- en beleidsonderzoek op zijn juiste waarde te schatten.

Onderzoek naar percepties van overstromingsrisico's en de werking van communicatiestrategieën in waterveiligheidsbeleid is allesbepalend en uiterst zinvol om de effectiviteit van communicatie en dus van beleid te vergroten; tegelijkertijd is de directe bijdrage van dergelijk onderzoek aan beleid 'niets'. De uitdaging bij communicatie over waterveiligheid is dan ook wellicht gelegen in het vinden van een juiste balans tussen beleidsmatige urgentie en academische precisie, waarbij onderzoekers, beleidsmakers en bestuurders er gezamenlijk in slagen om relevante vragen rond het beleid te benoemen. De resultaten van onderzoek kunnen vervolgens in het beleid en de communicatieaanpak worden verankerd.

Het laatste deel van dit proces noemen we *kennisvalorisatie*. Dat is lang niet altijd een directe vertaling van onderzoeksresultaten in beleid, maar veel vaker een indirecte bijdrage juist omdat de dynamiek van beleid en onderzoek uiteenloopt.

Op zoek naar deze balans verdient het aanbeveling dat kennisvragers en kennisontwikkelaars in het domein van de communicatie over waterveiligheid in de toekomst nauwer samenwerken, zodat onderzoekers hun onderzoek – binnen de randvoorwaarden van wat wetenschappelijk verantwoord is – kunnen blijven afstemmen op de zich voortdurend ontwikkelende kennisvragen. Het lijkt slim om de verhouding tussen (perceptie-, communicatie- en beleids-)wetenschappers en beleidsmakers vorm te geven op een manier die recht doet aan de variabiliteit van de beleidsvragen op dit gebied in de tijd, als een ontdekkingsreis in de sociale verhoudingen waar 'het' beleid mee te maken krijgt. Het is onze indruk dat de ideeën over de wijze waarop deze nauwere samenwerking kan worden ingevuld, over welke afspraken en commitments aan beide zijden nodig zijn, over hoe wederzijdse verwachtingen gearticuleerd moeten worden, en welke tools gebruikt kunnen worden om de voortgang van dit proces zichtbaar te maken, tijdens het programma *Leven met Water* en in zijn opvolgers langzamerhand meer gestalte beginnen te krijgen.

LITERATUUR

- Adviescommissie Water (2009). *Advies Ontwerp Nationaal Waterplan*. Den Haag, 23 juni 2009.
- Craats, I.M. van der (2009). *De calamiteit de baas. Een onderzoek naar de plek en uitvoering van doelgroep gerichte communicatie naar verminderd zelfredzamen bij de planvorming bij overstromingen*. Universiteit Twente, afstudeerscriptie Communicatiewetenschap.
- Commissie Veerman (2008). *Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst*. Bevindingen van de Deltacommissie 2008. Den Haag, 3 september 2008.
- Grothmann, T. & F. Reusswig (2006). People at risk of flooding: Why some residents take precautionary action while others do not. In: *Natural Hazards*, 38: 101-120.
- Gutteling, J.M., L. Hanssen, N. van der Veer & E. Seydel (2006). Trust in Governance and the Acceptance of genetically modified food in the Netherlands. In: *Public Understanding of Science*, 15: 103-112.
- Terpstra, T. (2010). *Flood Preparedness Thoughts, feelings and intentions of the Dutch public*. Universiteit Twente, proefschrift.
- V&W/BZK (2008). *Versterken waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid*. Den Haag, ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W (2008). *Ontwerp Nationaal Waterplan*. Den Haag, ministerie van Verkeer en Waterstaat, 22 december 2008.
- De Wit, M.S., H. van der Most, J.M. Gutteling & M. Bockarjova (2008). Governance of flood risks in the Netherlands: interdisciplinary research into and meaning of risk perception. In: Martorell et al. (Eds.) *Safety, reliability and risk analysis: theories, methods and applications*. 2008. London, Taylor & Francis group: 1585-1593.