

# **Handreiking risicocommunicatie B&A Groep**



# Inhoudsopgave

Hier volgt een beredeneerde inhoudsopgave, waarbij op één A4 duidelijk wordt welke onderdelen van de handleiding waar te vinden zijn.

Brief aan bestuurders

## **Inleiding**

- waarom van de handreiking
- doelgroep
- de manier waarop de handreiking kan worden gebruikt
- de manier waarop de handreiking tot stand is gekomen

## **Theorie**

Theoretische noties over risicocommunicatie luchtig verpakt. Te gebruiken voor uw beleidsnotitie richting College en Raad.

## **Zelfanalyse-instrument risico's, stadium beleidscyclus en doelgroepen**

Aan de hand van een aantal logische vragen, maakt u de opmaat naar uw uiteindelijke communicatieplan.

## **Communicatieplan: scenario's**

Afhankelijk van de uitkomst van de zelfanalyse, stelt u het communicatieplan op. Scenario's zijn voor u een bron van inspiratie

## **Interne organisatie**

Een belangrijke voorwaarde voor geslaagde risicocommunicatie is een goede interne afstemming. In dit onderdeel besteden we hieraan uitgebreid aandacht.

## **Begrippenlijst**

### **Literatuurlijst**

### **Lijst met adressen en contactpersonen**

Deze lijsten zijn voor u handige naslagwerken



## Brief aan bestuurders

In een brief aan bestuurders wordt de context van deze handreiking geschetst:

- integraal veiligheidsbeleid
- inventariseren risico's
- risicokaart
- etc

Verder wordt aangegeven waarom communiceren over risico's nu zo van belang is (urgentie). Er wordt echter ook gerefereerd aan de dilemma's die bestuurders hebben, en argumenten gegeven waarom ze het toch moeten doen.

Daarnaast maakt de brief duidelijk voor wie de handreiking bedoeld is, wanneer het kan worden gebruikt, etc.

### Vragen:

- Wat vind je van de conceptbrief op de volgende pagina?
- Moet er nog duidelijker in wat de rol van bestuurders tijdens crises is, en wat in de opmaat naar crises?
- Moet de wettelijke verplichting zo dominant in de brief naar voren komen?
- Wat wil je de bestuurders nog meer meegeven?
- Wie ondertekent de brief?

datum

Onderwerp: Handreiking Risicocommunicatie

Geachte bestuurder,

Met veel genoegen kan ik u de Handreiking Risicocommunicatie aanbieden. Deze handreiking biedt u een kader om de communicatie over een belangrijk aspect van het veiligheidsbeleid, namelijk de risico's in uw gemeente, handen en voeten te geven.

*Waarom Risicocommunicatie?*

Het is de Wet Rampen en Zware Ongevallen die u verplicht om de inwoners van uw gemeente te informeren over:

1. de rampen en ongevallen die hun kunnen treffen;
2. de maatregelen die u getroffen heeft ter voorkoming en verspreiding van deze rampen en zware ongevallen;
3. de te volgen gedragslijn.

Maar ook de Wet Openbaarheid van Bestuur bepaalt dat u informatie over beleid uit eigener beweging moeten verstrekken; ook als het gaat om beleid dat nog in voorbereiding of juist in uitvoering is.

Ondanks de wettelijke verplichting staat u – en veel van uw medebestuurders met u – niet te trappelen om over de risico's in uw gemeente te communiceren. Een thema waar zo weinig eer aan is te behalen? U doet het immers nooit goed. Enerzijds moet u belangen afwegen, anderzijds bent u eindverantwoordelijk voor de rampenbestrijding. Enerzijds verwachten burgers veel vrijheid om het eigen leven in te richten, anderzijds is elk incident onacceptabel. Enerzijds zijn rampenbestrijding en bescherming bevolking van oudsher vrij technische aangelegenheden, anderzijds wordt het onderwerp steeds politieker en mediagenieker. En als het dan toch moet – u bent immers verplicht om een risico's te inventariseren en die openbaar te maken – waarom zou u het dan niet zo low key mogelijk doen? Wij geven u drie redenen.

Ten eerste managet u met risicocommunicatie verwachtingen bij burgers, bedrijfsleven en media ten aanzien van de te nemen maatregelen. Deze verwachtingen moeten reëel zijn; de risicoloze samenleving bestaat immers niet. Waar mogelijk kunt u belanghebbenden betrekken bij het ontwikkelen van veiligheidsbeleid.

Ten tweede kunt u als het bestuur van uw gemeente de verantwoordelijkheid niet alleen dragen; burgers en bedrijfsleven moeten inzien dat ook zij verantwoordelijk zijn voor de eigen situatie en zo nodig maatregelen nemen.

Tenslotte is risicocommunicatie de opmaat voor crisiscommunicatie: als mensen weten aan welke risico's ze worden blootgesteld, kunnen zij anticiperen op hun gedrag tijdens een ramp.

Maar bovenal *'what if you don't'*? Wat als er weer een ramp gebeurt, dit keer in uw gemeente, en u blijkt risicovolle situaties verzwegen te hebben? Wat als u achteraf moet toegeven dat uw voorlichtingsorganisatie niet op de crisiscommunicatie bleek voorbereid? Tijd dus voor risicocommunicatiebeleid!

Deze handreiking helpt bij het vormgeven, implementeren en uitvoeren van het risicocommunicatiebeleid in uw gemeente. De handreiking is geen blauwdruk, geen invuloefening, maar een middel om risicocommunicatie een integraal onderdeel te maken van uw veiligheidsbeleid.

*Voor wie is deze handreiking bedoeld?*

Deze handreiking is gemaakt voor voorlichters bij gemeente, provincie, brandweer en politie en ambtenaren openbare orde en veiligheid met affiniteit voor communicatie. Zij zijn ook de 'makers' ervan; deze handreiking is in interactie met hen tot stand gekomen.

Ik wens u veel succes!

Hoogachtend,



## **Inleiding**

Deze inleiding gaat kort in op o.a. het waarom dan de handreiking, voor wie de handreiking is geschreven, de manier waarop je de handreiking moet gebruiken en de manier waarop de handreiking tot stand is gekomen.



## Inleiding

Vraag en antwoord op een informatieavond over een rangeerterrein:

*v: Kan ik straks mijn kinderen nog wel veilig in de tuin laten spelen?*

*a: De gemeente is in deze niet als enige het bevoegd gezag om de externe veiligheid rond het emplacement te garanderen. Op 14 juli 1997 is een - het gehele emplacement omvattende - vergunningaanvraag bij de provincie, die destijds bevoegd gezag was, ingediend. Op 1 oktober 2000 is als gevolg van een wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) het bevoegd gezag overgegaan naar de gemeente. Inmiddels heeft Railinfra-beheer (RIB) in overleg met de gemeente en de provincie een maatregelenpakket samengesteld dat er in voorziet dat de externe veiligheid wordt vergroot (en de geluidsemissie afneemt).*

Herkenbaar of niet? Het illustreert treffend de twee werelden die bestaan:

- de wereld van de feiten
- en de wereld van de beleving, van gevoelens.

Feiten kunnen aantonen dat iedereen gerust kan gaan slapen, maar mensen kunnen dat volstrekt anders ervaren. Het omgekeerde geldt ook: mensen kunnen zich prettig en veilig voelen in onaangename, onveilige situaties. Risicocommunicatie kan het verschil in die twee werkelijkheden overbruggen. En deze handreiking biedt u een aantal theoretische en praktische handvatten om binnen uw gemeenten met risicocommunicatie aan de slag te gaan.

*Voor wie is deze handreiking?*

Deze handreiking is bestemd voor voorlichters bij gemeente, provincie, brandweer en politie en ambtenaren openbare orde en veiligheid met affiniteit voor communicatie.

*Met de handreiking aan de slag*

De handreiking helpt u bij de vorming van een integraal (als onderdeel van het totale veiligheidsbeleid in uw gemeente) en uitvoerbaar beleid op het gebied van risicocommunicatie. De handreiking geeft net zo goed antwoord op uw vraag: *hoe overtuig ik mijn bestuurder van de noodzaak voor risicocommunicatie als welke middelen kan ik inzetten om met risicobedrijven te communiceren?* Of u nu voorlichter bent in Neerijnen of in Rotterdam. Door middel van een zelfanalyse-instrument en diverse scenario's leidt de handreiking u naar een risicocommunicatieplan.

*Voor en door voorlichters en communicatieadviseurs*

In een aantal regionale workshops is deze handreiking aan uw collega's in den lande voorgelegd. Zij hebben nagedacht over de concrete toepassing van de handreiking. Ook in de werkgroep, die bij de opzet van de handreiking betrokken is geweest, zijn uw collega's vertegenwoordigd.

*Leeswijzer*

In het eerste deel wordt aandacht besteed aan de theorie van risicocommunicatie. Waarom is communiceren over risico's zo belangrijk, wat heeft u gemeente eraan, wat is het vooral niet en hoe kunt u uw bestuur en uw collega's overtuigen om ondanks de koudwatervrees toch aan risicocommunicatie 'te doen'.

In het tweede gedeelte biedt de handreiking u een aantal formats waarmee u de stand van zaken omtrent risico's, het beleid rondom die risico's en de betrokken partijen kunt inventariseren. Dit zijn belangrijke uitgangspunten voor het opstellen van uw risicocommunicatiebeleid.

Het derde deel helpt u verder bij het concreet invullen van het risicocommunicatiebeleid in uw gemeente.

In het vierde deel staat uw interne organisatie centraal. Immers goede risicocommunicatie staat of valt met een goede interne organisatie van de communicatie.

Het vijfde deel is naslagwerk.



## Theorie

Deze bouwsteen gaat in op de volgende onderwerpen:

- Agendering van het onderwerp: de communicatieverantwoordelijke moet ermee aan de slag, maar doet dat nog onvoldoende. De 'sense of urgency' moet in één keer staan.
- Omschrijving van risicocommunicatie (wat is het wel en wat is het niet);
- Redenen om over risico's te communiceren;
- Dilemma's van risicocommunicatie;
- Risicoperceptie;
- Determinanten van risicocommunicatie: doelgroep, couleur locale etc.

Verder bevat deze bouwsteen een conceptinleiding die de gebruiker van de handreiking in een notitie naar het gemeentebestuur over risicocommunicatie kan inzetten.

**Keuzemoment:** vorm:

Vrij direct => we volgen de gemeentevoorlichter ('J.'), vanuit de vraag die hem door de burgemeester gesteld wordt, via redenen om het niet te doen (slapende honden wakker maken), en mensen die hem er van weerhouden (de expert, de politicus, de journalist, de paniekerige burger etc) naar de opmaat om het wel te doen. We geven hem eerst nog wat noties over risicocommunicatie en perceptie mee, voor hij aan de slag gaat.

**De werkgroep:**

- Wilde een directe, toegankelijke vorm (de 'bullits')
- Wilde in één keer duidelijk hebben wat ze moesten doen, maar wel tegen een achtergrond van theoretische onderbouwing.
- Wilde ook het aspect van de wettelijke verplichting er in terug zien komen
- Met veel aandacht voor bijvoorbeeld het spanningsveld tussen objectieve werkelijkheid en subjectieve beleving

**Vragen:**

Als we bijgaande theoretische inleiding op deze plaats invoegen:

- Is dat dan voldoende?
- Inspireert dat de gebruiker?
- Is deze vorm goed?
- Moet er nog meer, zo ja wat dan?



## Hoe gevaarlijk is de risicocommunicatie?

### Neem nou collega...

*Neem nou collega J., uit de gemeente H. Zijn burgemeester had in het voorjaar van 2001 opdracht gegeven de risico's in H. in kaart te brengen. Ten behoeve van de risicokaart, als onderdeel van de Maatrap verplichting. De lijst bleek lang, en werd steeds langer. Er komt (nu nog) een chloortrein door H., er wordt veel gebouwd rond het station. Woningbouw, een winkelcentrum, nieuwe uitganggelegenheden. Het industrieterrein breidt uit. Maar er staat ook een aantal grootschalige evenementen op de rol. En hoe veilig voelen de inwoners van H. zich eigenlijk in die oude wijk achter het station? Er lopen nogal eens louche types over straat, zeker 's avonds laat. De burgemeester had aangekondigd open met zijn inwoners over de risico's te willen communiceren. Nu blijkt, na de inventarisatie, dat de gemeente H. vier keer meer ambulances en politieauto's nodig gaat hebben, dan ze heeft, als ze zelfs maar aan de wettelijk verplichte aanrijtijden wil voldoen. En daar is geen geld voor, tenminste niet als er ook nog budget over moet blijven voor onderwijs of milieubeleid. Wat moet de burgemeester nu communiceren? Hij kan z'n inwoners niet eens de bescherming bieden waar ze recht op hebben. De eerste journalist heeft al gebeld! En volgende week wordt de risico-inventarisatie gepresenteerd aan de gemeenteraad. J. wordt bij het college geroepen en krijgt de opdracht een 'steengoede communicatieparagraaf' te schrijven bij het raadsvoorstel. En nu...*

Zuchtend constateert J. dat hem weer minder tijd gegund wordt dan hij graag zou krijgen om communicatiebeleid goed in de steigers te zetten. Maar misschien is dit de aanleiding die hij nodig heeft om het communiceren over risico's beleidsmatig aan te pakken. Eenvoudig zal dit niet worden. Er is al te weinig tijd en geld voor het reguliere communicatiewerk, en met een paar communicatiemensen kan je niet aan alles aandacht besteden. De interne afstemming binnen het gemeentehuis organiseren zal nog een hele toer worden, want zo te zien heb je zowel het hoofd Sociale Zaken nodig, als de plaatselijke brandweercommandant. De bestuurlijke aandacht is er nu wel, maar er zijn meer prioriteiten. En (on)veiligheid is nou niet iets waar een bestuurder fijn mee scoort. Zeker niet bij de wat meer op sensatiebeluste media. En maak je met het communiceren over risico's niet juist slapende honden wakker? Nu maken bewoners zich nog nergens zorgen over, of over de verkeerde dingen. Risicocommunicatie gaat over het benoemen van angsten, en het omgaan met onzekerheden. Niet de gemakkelijkste communicatieopgave! Maar nu is er de handleiding. Geen blauwdruk maar meer een receptenboek, waaruit hij zelf de ingrediënten en bereidingswijzen voor zijn communicatieplan kan halen.

## De angst voor de slapende hond

Voordat onze collega J. de slag kan maken van de risico-inventarisatie naar zijn reguliere communicatiemetier, moet hij wat meer weten over het eigene van risicocommunicatie. Hier wordt immers geen waspoeder verkocht, of – dichterbij huis - uitleg gegeven over huursubsidies of kinderbijslag. Je moet mensen constructief bang maken en wel zodanig dat ze geloven in wat je zegt, meer vertrouwen krijgen in jou als gesprekspartner, jouw beleidskeuzen steunen en zelf beter voorbereid zijn op eventuele crises. Hoe maak je mensen constructief bang? Laten we plaats nemen in de schoenen van de inwoners van gemeente H; burger zijn we immers allemaal. J. richt het woord tot ons, en vertelt ons dat er risico's zijn verbonden aan het leven, wonen en werken in H. Wij worden wat onrustig. Hoe verwachten wij dat J. zich opstelt? Wat wil de slapende hond?

- Doe niet denigrerend over onze angst. Wij hebben er niet voor doorgeleerd, wij weten niet precies hoe griezelig chloortransporten zijn, maar onze zorgen over onze huizen en onze kinderen zijn terecht. Het laatste wat wij willen is een expert die met allerlei technische gegevens komt aantonen dat wij ons 'nodeloos' ongerust maken. We geloven 'm niet, hij is vast ingehuurd door een belanghebbend bedrijf. En hoezo nodeloos, er zal maar iets met je gezin gebeuren!
- Zeg nooit dat het allemaal wel meevalt of dat er niets aan de hand is. Wij hebben het idee dat je ons niet begrijpt en je verliest je geloofwaardigheid als er toch iets gebeurt. Wees open over wat je weet en nog niet weet, wat je kunt en nog niet kunt. Natuurlijk hebben we het liefst dat alles voor ons geregeld wordt, en ons nooit iets kan overkomen. Maar toon een menselijk gezicht, met twijfels en dilemma's en wij zullen ook meer begrip hebben voor eventueel onvermogen. Stel jezelf echter op vaderlijke hoogten, en je krijgt ontevreden kinderen...
- Leer ons wat wij moeten met onze angst. Geef ons een handelingsperspectief. Een van de natuurlijke functies van angst is immers dat wij kunnen 'oefenen'. Preventie en preparatie zijn niet alleen zaken die rampenbestrijders aangaan, in je eigen leefomgeving kan je dat ook doen. Help ons daarbij!
  - Wij kunnen ons dan geestelijk voorbereiden; angst waar je al een keer over nagedacht hebt, overvalt je minder dan de plotselinge confrontatie met het onbekende risico. 'Emotional rehearsal' heet dat in het internationaal risicojargon. Leidt tot minder verontwaardiging, minder stress en een koeler hoofd tijdens een eventuele crisis.
  - Wij kunnen ons dan praktisch voorbereiden. Variërend van de aankoopbeslissing voor een huis, de keuze van de school van onze kinderen, tot het wel of niet bezoeken van een bepaald evenement of café. Roep niet machteloos dat wij gemakzuchtige burgers zijn, die geen eigen verantwoordelijkheid willen dragen en alleen een risicoloze maatschappij acceptabel vinden, als je ons niet de kans geeft om ons voor te bereiden.
  - En geef ons, waar mogelijk, invloed op het ontstaan van risicovolle situaties. Niets is zo frustrerend als het jarenlang naast een risicovolle onderneming of installatie gewoond hebben, zonder dat je het wist. Wellicht was je wel naar die inspraakavond gegaan, als wat duidelijker was geweest welke risico's na het verlenen van de vergunning in je achtertuin gevestigd gingen worden.

## Wie houdt de voorlichter tegen?

De vraag om transparante risicocommunicatie door de overheid is voor de hand liggend en wordt ook – al dan niet politiek gestuurd – gesteld. Vraag een willekeurige burger of hij wil

weten wat er aan risico's speelt, en het antwoord laat zich raden. Toch blijft het nog oorverdovend stil. Rustig, open, eerlijk communiceren over de risico's in een gemeente gebeurt maar heel weinig, terwijl daar alle aanleiding toe is, en er ook door bestuurders veelvuldig de wens toe wordt uitgesproken. Sterker nog; het is zelfs wettelijk verplicht! Waarom gebeurt het dan zo weinig? Wie weerhoudt J. van de risicocommunicatie, en waarom?

⇒ *De inhoudelijk deskundige*

'We willen wel communiceren over risico's, maar dan moeten we eerst precies weten wat er aan de hand is, wie daarvoor verantwoordelijk is, en wat we er aan kunnen doen'. Een legitieme wens van menig beleidsverantwoordelijke. Maar iedere analyse van risico's leidt tot de behoefte aan nader onderzoek. En dat nader onderzoek leidt dikwijls tot onderling tegenstrijdige gegevens. De ultieme risico-inventarisatie bestaat niet, en intussen draait de wereld door. Bovendien, op het moment dat de inhoudelijke deskundigen met elkaar om tafel zitten om tot gemeenschappelijke definities van de risico's te komen, ontstaat er een eigen 'veiligheidswereld', met een eigen jargon, eigen logica, eigen argumenten. Die vaak weinig meer te maken hebben met de belevingswereld van de buitenwereld. En als er dan met de buitenwereld moet worden gecommuniceerd, ontspringen zich dialogues als de volgende (life uit een discussie over de risico's bij goederentransport over het spoor):

*v: Ik kan nu al 's nachts niet slapen van de herrie*

*a: Het geluidsniveau binnenshuis in 'geluidsgevoelige vertrekken' zoals slaapkamer, woonkamer en keukens groter dan 11m2 mag niet hoger liggen dan 37 dB(A). Volgens metingen overstijgt het geluidsniveau in op uw woning gelijkende woonhuizen deze bovengrens niet.*

*v: Kan ik straks mijn kinderen nog wel veilig in de tuin laten spelen?*

*a: De gemeente is in deze niet als enige het bevoegd gezag om de externe veiligheid rond het emplacement te garanderen. Op 14 juli 1997 is een - het gehele emplacement omvattende - vergunningaanvraag bij de provincie, die destijds bevoegd gezag was, ingediend. Op 1 oktober 2000 is als gevolg van een wijziging van de Wet milieubeheer (Wm) het bevoegd gezag overgegaan naar de gemeente. Inmiddels heeft Railinfra-beheer (RIB) in overleg met de gemeente en de provincie een maatregelenpakket samengesteld dat er in voorziet dat de externe veiligheid wordt vergroot (en de geluidsemissie afneemt).*

⇒ *De politicus*

Stel, we kunnen de afslaglijnen langs de kust, veroorzaakt door de zeespiegelstijging zodanig nauwkeurig berekenen, dat deze lijnen met viltstift op foto's van Scheveningen, Katwijk en Noordwijk in te tekenen zijn. Stel, dat dat betekent dat te zijner tijd hele delen van de kustplaatsen wellicht in zee verdwijnen. Een goede basis om het publiek te informeren, nietwaar? Maar welke politicus durft deze foto's te publiceren? Zoiets zou ook daadwerkelijk politieke zelfmoord zijn, als er tenminste niet een heel pakket analyses, maatregelen en scenario's omheen gebouwd wordt. Maar maximale openheid betekent nou eenmaal niet altijd politieke handigheid.

⇒ *De bestuurder*

De bestuurder, in casu het college van Burgemeester en Wethouders, is verantwoordelijk voor tal van zaken, waaronder de rampenbestrijding, de openbare orde, de vergunningverlening, het

handhavingsbeleid en ook de risicocommunicatie. Besturen is evenwichtskunst: vele belangen vergen immers de aandacht. Om met een bekende bestuurskundige te spreken: het openbaar bestuur is *'the science of muddling through'*, niet het optimale is nastreefbaar, maar het meest haalbare. Noodzakerlijkerwijs ontstaan er in de besluitvorming compromissen, waar niemand helemaal gelukkig mee is, maar waar de meesten wel mee kunnen leven. En in die context is de meest veilige oplossing niet altijd de oplossing die gekozen wordt, vanwege te hoge kosten, gebrek aan draagvlak, andere zwaarwegende belangen. Zoals een tunnelexpert al aangaf 'de enige veilige tunnel is geen tunnel', iedere tunnel die gebouwd wordt heeft ingecalculerde risico's. Bestuurders en deskundigen weten dat, maar het maakt de communicatie over de keuzen die gemaakt worden, complex. Daarnaast huizen er vaak twee zielen in de borst van de burgemeester, die van bestuurder en die van burgervader. Als bestuurder weet hij dat hij belangen moet afwegen, en 'durft' dat ook best toe te geven. Maar als burgervader wil hij, zeker ten tijden van nood, bescherming, geruststelling en empathie uitstralen. In de praktijk van de risicocommunicatie zien we de burgemeester zwenken tussen deze twee conflicterende rollen.

⇒ *De traditionele communicatiedocent*

Misschien een wat onverwachte eend in deze bijt, maar geen onbelangrijke. De echo's van de oude communicatieleer klinken nog altijd door in communicerend Nederland, is het niet in de oren van de communicatiecollega's, dan wel in die van hun opdrachtgevers. Want wat leerden wij vroeger? Dat communicatie maakbaar is. Dat burgers onbeschreven bladen zijn, die wachten tot wij ze van informatie voorzien, waarna ze hun keuze maken en tot handelen over gaan. De injectienaaldtheorie, met andere woorden. In de context van de risicocommunicatie komt daar nog een facet bij; de 'foei poes, aai poes' benadering. Burgers zijn lastig in de ogen van de traditionele risicocommunicatoren, als het om risicoinformatie gaat, houdt men hen het liefst zo lang mogelijk op afstand. Totdat het publiek tot handelen over moet gaan, en dan moet het ook direct. De injectienaald van de risicocommunicatie moet dan op de juiste plek in de ontvanger gestoken worden, en onmiddellijk tot resultaten leiden. Het liefst moet de burger bij het af laten gaan van de sirene, direct in actie komen. Niets blijkt minder waar, als we bijvoorbeeld naar een incident in Amersfoort kijken, waar de bevolking na het afgaan van de sirene rustig op het terras bleef zitten. Het was immers warm, en het bier net besteld.

⇒ *De ondernemer*

Een brede groep die eigenlijk vooral staat voor eenieder die een zakelijk belang heeft bij het ontstaan van risico's. Of het nu de eigenaar van het (LPG)tankstation is, of de organisator van een grote house party, een ambtenaar krijgt steevast te maken met mensen die belangen hebben bij de risico's in zijn gemeente. Die wellicht de precieze aard van die risico's zullen bagatelliseren, al dan niet bewust. Die eigen communicatiemomenten en vormen met hun omgeving hebben. Die dus enerzijds medeverantwoordelijk zijn voor de risicocommunicatie, anderzijds een stoorzender kunnen zijn.

⇒ *De actievoerder*

Voor menig overheidsvoorlichter nog altijd een schrikbeeld: boze burgers op de stoep, aangevoerd door professionele actievoerders. Die incidenten dreigen uit te vergroten tot megaproporties, wellicht om daar weer een ander, eigen belang mee te dienen. Uit onderzoek blijkt echter ook dat burgers behoefte hebben aan dergelijke 'waakhonden van het publiek belang'. Als medezender in het risicodebat zijn ze van onschatbare waarde, mits goed betrokken.

⇒ *De journalist*

Doen er over actievoerders al veel clichés de ronde, over journalisten zijn dat er mogelijkwijs nog meer. Sensatiebelust, rellerig, altijd op zoek naar Rampen, Rouw en Royalty. En ook dit is, terecht, het schrikbeeld van menig overheidsvoorlichter. Nationale en zelfs internationale pers op de stoep op het moment dat er een grote crisis plaats vindt. Maar die zelfde media worden ingeschakeld om informatie over te dragen ter voorbereiding op, en tijdens de afhandeling van een incident. Ook maar 'foei poes, aai poes' doen?

⇒ *De paniekerige burger*

Hier komt alles samen, in het hoofd van de voorlichter. Het publiek is onredelijk, het publiek is onverschillig, het publiek wil maar niet begrijpen dat bepaalde risico's best meevallen (bijvoorbeeld chloortransporten, en anderen veel gevaarlijker zijn dan ze zelf vinden (zonder autogordels rijden, roken).

### **Waarom dan toch wel?**

Zoveel mensen weerhouden J. van actie. De neiging om de kop in het zand te steken, of in ieder geval het moment van handelen nog maar wat uit te stellen, is groot. Maar waarom dan toch wel?

- Risicocommunicatie helpt bij het managen van verwachtingen. Als er een kloof te constateren valt tussen datgene waar burgers, bedrijven, journalisten, actievoerders etc. J. op aanspreken, en datgene wat de gemeente kan waarmaken, zit er maar één ding op: leg het uit. Dan zal er ook eerder begrip voor de menselijke feilbaarheid van de openbaar bestuurders ontstaan, en zullen burgers hun verantwoordelijkheid sneller nemen. Een dramatisch voorbeeld is nog altijd een burgemeester uit het Noorden, die tijdens de MKZ crisis persoonlijk langs ging bij getroffen boeren, en aan de keukentafel niet alleen zijn steun en betrokkenheid betuigde, maar ook de opties besprak. De wil om zo'n band met je inwoners op te bouwen, is het vertrekpunt voor goed risicocommunicatiebeleid.
- Risicocommunicatie helpt de verantwoordelijkheid te delen. Als er een realistischer verwachtingenpatroon ontstaat ten aanzien van de verschillende rollen, staat de gemeente er niet langer alleen voor.
- Risicocommunicatie legt de basis voor crisiscommunicatie. U wilt het 'foei poes, aai poes' principe tackelen? Dan moet u nu investeren in de relatie met uw burgers.

### **Welke toon slaat u aan bij risicocommunicatie? (nog van voorbeelden voorzien)**

- Ga niet geruststellen
- Geef onzekerheden toe
- Onderken de legitimiteit van emoties
- Doe niet denigrerend over fouten van het publiek
- Laat je menselijke gezicht zien
- Geef mensen handelingsperspectief
- Wees voorzichtig met risicovergelijkingen
- Maak u niet zo'n zorgen over paniek
- Wees ook niet bang voor angst
- Meng geruststellende informatie met alarmerende
- Deel je dilemma's
- Onderken het feit dat er andere meningen mogelijk zijn
- Wees niet bang excuses aan te bieden als dat nodig is
- Kijk uit voor het 'foei poes, aai poes'fenomeen
- Tracht absolute openheid te bieden

- Bespreek scenario's
- Durf te speculeren
- En bovenal: **heb respect voor de risicoperceptie van het publiek**

*Mogelijk inleiding voor uw Communicatieplan*

De gemeente ... vindt het belangrijk op een open en transparante manier om te gaan met de risico's die haar inwoners kunnen treffen. Wij zijn verantwoordelijk voor de veiligheid, maar daar niet als enige invulling aan kunnen geven. Anderen – hulpdiensten, bedrijven, ondernemers, en ook de burgers zelf – moeten ook hun verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen.

Verantwoordelijkheid nemen begint met een eerlijke uitruil van informatie, en een constructief overleg over wat er moet gebeuren. Communicatie is de sleutel tot dit constructieve overleg, waarbij we inzetten op de volgende doelen:

- Meer kennis over elkaar en de feiten:
  - Inzicht in de risico's die spelen, objectief én subjectief
  - Inzicht in wie wat doet om de gevolgen te beperken
  - Inzicht in het eigen handelingsperspectief
- De ontmoeting tussen verschillende partijen
  - Samen doordenken van dilemma's, mogelijkheid kruisbestuiving en creatieve oplossingen
  - Meer begrip voor elkaars twijfels, onzekerheden en onmogelijkheden
  - Meer inzicht in elkaars werelden
  - Afspraken tot samenwerking
- Effectiever handelen
  - Gedeelde besluitvorming, met respect voor ieders verantwoordelijkheid
  - Verinnerlijkte eigen handelingsperspectieven, waardoor men ook beter voorbereid is op eventuele crises

Het voorliggende communicatieplan beschrijft de routes die wij voorstellen te bewandelen om deze doelen te bereiken.



## Zelfanalyse-instrumenten

De gebruiker van de handleiding staat nu voor de taak een risicocommunicatiebeleid te ontwikkelen. Hij heeft nu scherp wat er eigen is aan risicocommunicatie, ervaart zelf een sense of urgency, heeft argumenten om anderen te overtuigen en kan een wat reëlere inschatting maken van wat hij verwachten kan (aan weerstanden intern en extern). Laten we veronderstellen dat hij desondanks de opdracht krijgt beleid te ontwikkelen. Het nu volgende stappenplan beoogt hem stap voor stap te helpen bij de ontwikkeling van het beleid. We doen het tamelijk schools, zo geven we bijvoorbeeld aan wanneer er terugkoppeling naar de gemeenteraad moet plaatsvinden. We beginnen met een paar handreikingen tot zelfanalyse, zodat de communicatiemedewerker weet welke informatie hij moet verzamelen of laten verzamelen om aan de slag te kunnen.

Hieronder volgt de denklijn.

# Ruggengraat zelfanalyse

## Stap 1 Inventarisatie risico's ten behoeve van de communicatie (risicomatrix)

### Vragen

Deze stap geeft antwoord op de volgende vragen:

- Waar moet het over gaan? Welke risico's?
- Wie gaat daar intern over?
- Valt er over de risico's nog te onderhandelen of niet (Hoe groot is gezien het stadium waarin het beleid zich bevindt, de beleidsruimte)?

### Aanpak

1. sluit aan bij een bestaande projectgroep die de risico's in de gemeente inventariseert;
2. bestaat deze groep niet (meer), formeer zelf een werkgroep Risicocommunicatie. Hierin hebben onder andere zitting de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, Milieu en Bouwen Woningtoezicht (i.v.m. vergunningverlening), Ruimtelijke Ordening, maar ook brandweer en politie;
3. organiseer een werksessie van 2 tot 4 uur (afhankelijk van de grootte van uw gemeente) waarin u gezamenlijk onderstaande matrix invult.

### **Risicomatrix**

De gemeente is verplicht alle risico's te inventariseren. De basisinformatie over de objectieve risico's zal daarmee redelijk eenvoudig te verkrijgen zijn. Er zit echter vaak een gat tussen datgene wat beleidsmakers objectief risicovol vinden, en datgene waar uw inwoners zich zorgen over maken. Deze matrix helpt u om de communicatieve aspecten van zowel de objectieve als de subjectieve risico's boven tafel te krijgen, zodat uw bestuur een duidelijke keuze kan maken voor de risico's waar u in de communicatie aandacht aan moet besteden.

Risico	Rol gemeente	Objectieve veiligheid	Subjectieve veiligheid	Stand van zaken beleid
A				
B				
C				

### *Risico*

Vul hier alle risico's in die voor uw gemeente geïnteriseerd zijn.

### *Rol gemeente*

Bepaal voor ieder risico de rol die uw gemeente heeft ten aanzien van het risico. U kunt hierbij denken aan:

- vergunningverlener (in het geval van bijv. fabriek)
- medefinancier (in het geval van bijv. een station)
- eigenaar (in het geval van bijv. een zwembad)
- beheerder (in het geval van bijv. een rondweg)

[aanvullen met voorbeelden]

#### *Objectieve veiligheid*

Dit is de berekende (on)veiligheid die in de inventarisatie naar voren is gekomen. Om het geheel overzichtelijk te houden, hanteren we hier de indeling:

- ++ = zeer risicovol
- + = risicovol
- = veilig
- = zeer veilig

#### *Subjectieve veiligheid*

Dit is de (on)veiligheid die burgers ervaren. Om het geheel overzichtelijk te houden, hanteren we ook hier de indeling:

- ++ = zeer risicovol
- + = risicovol
- = veilig
- = zeer veilig

Soms is het moeilijk in te schatten hoe gevaarlijk mensen bepaalde situaties inschatten. Een onderzoek onder de bevolking kan dan nuttig zijn.

#### *Stand van zaken beleid*

Voor ieder risico geeft u aan wat de stand van zaken van het beleid dat op dit risico van toepassing is. U kunt hierbij denken aan:

- vergunning is verleend -> handhaving;
- nieuwbouw of uitbreiding staat op stapel -> beleidsvoorbereiding
- schop gaat de grond in of nieuw veiligheidsproject gaat van start -> beleidsuitvoering [aanvullen]

4. Kies uit de matrix de risico's die voor de communicatie het meest interessant zijn. Dit zijn de risico's waarbij:
  - De rol van de gemeente een prominente is, hetzij daadwerkelijk, hetzij in de perceptie van de inwoners. En het spannendste is natuurlijk de situatie waarin inwoners de gemeente verantwoordelijk stellen, terwijl de daadwerkelijke beleidsruimte van de gemeente beperkt is.
  - de objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid ver uit elkaar liggen;
  - het beleid zich in het stadium bevindt van voorbereiding en evaluatie. Dit zijn namelijk de momenten waarop mensen invloed kunnen uitoefenen op hun eigen situatie.
5. Leg deze keuze voor aan uw gemeentebestuur. Zij moeten aangeven over welke risico's u gaat communiceren.

Resultaat: prioritering issues risicocommunicatie
---

## Stap 2 Netwerkanalyse

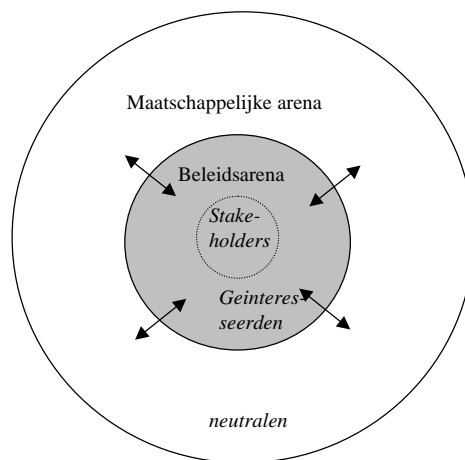
### Vragen

Deze stap geeft antwoord op de volgende vragen:

- Wie gaat het intern aan?
- Wie gaat het extern aan?
- Welke belang hebben zij met betrekking tot het risico?
- Op welke manier worden de verschillende betrokkenen gecommuniceerd?

### Aanpak

1. Vul voor ieder risico onderstaande cirkel in met de afdelingen/diensten en personen die **intern** betrokken zijn.



[korte uitleg over cirkel]

2. Vul voor ieder risico dezelfde cirkel in met de organisaties en (groepen) burgers die **extern** betrokken zijn. Houd hierbij rekening met het verschil in doelgroepen van beleid en doelgroepen van communicatie. Bij deze exercitie gaat het nog om doelgroepen van risicobeleid.
3. Bepaal voor iedere interne en externe doelgroep op welke manier u met hen over risico's wilt communiceren. Gebruik hiervoor onderstaande matrix (lees ook de toelichting onder de matrix!)

	<i>Meeweten</i>	<i>Meedenken</i>	<i>Meedoen</i>	<i>Meebeslissen</i>
<i>Intern</i>				
Stakeholders				
Geïnteresseerden				
Neutrale				
<i>Extern</i>				
Stakeholders				
Geïnteresseerden				
Neutrale				

*Per spoor volgt hier een communicatie-aanpak uit.*



Middelen intern  
(voorbeelden)

lunch-presentatie

werkatelier

projectteam/  
werkgroep

stuurgroep

Middelen extern  
(voorbeelden)

nieuwsbrief  
internetsite  
informatie-avond

enquête  
ideeënbus

zelfbeheer  
“Week van de  
Veiligheid”

referendum

#### *Toelichting*

Bij iedere kolom van meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen hoort een bepaalde inzet van communicatiemethodieken en –middelen. Deze vormen samen een ‘traject’. Dit traject wordt in het volgende gedeelte (Communicatieplan: scenario’s) verder uitgewerkt.

Het is heel goed mogelijk dat bepaalde doelgroepen in meerdere kolommen vallen; vaak moeten mensen bijvoorbeeld eerst inhoudelijk op de hoogte zijn (meeweten), om mee te kunnen denken, en is het verstandig om ze mee te laten doen, voordat ze meebeslissen.

**Meeweten:** leden van de doelgroep moeten in elk geval op de hoogte zijn van de (belangrijkste) risico’s die hen kunnen treffen. Daarnaast wilt u ze vertellen welke maatregelen het gemeentebestuur heeft getroffen om de kans op die risico’s zo klein mogelijk te maken. Mocht er onverhoopt toch wat gebeuren dan wilt u dat zij op de hoogte zijn van de maatregelen die u heeft getroffen om de effecten van een ramp of incident te minimaliseren. Reacties zijn natuurlijk welkom, maar zijn niet het primaire doel van de communicatie

**Meedenken:** de doelgroep uitnodigen mee te denken over de te nemen maatregelen of de locatie en inrichting van bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein. Ze komen aan tafel op een moment dat zaken nog niet uitgekristalliseerd zijn en brainstormen zin heeft.

**Meedoen:** degenen die in deze categorie staan, moeten vooral aan de slag kunnen en gaan met de risico’s. Dit zijn bijvoorbeeld risicobedrijven, maar ook supportersverenigingen van voetbalclubs die bij wedstrijden een belangrijke rol vervullen in de communicatie met hun achterban.

**Meebeslissen:** dit zijn de doelgroepen die ook werkelijk een beslissende stem hebben in het risicobeleid. Deze groep is in het geval van risicocommunicatie veelal een interne doelgroep.

Resultaat: inzicht in belangrijkste spelers rondom de geprioriteerde risico's en mogelijkheden om met hen over risico's te communiceren.



## Communicatieplan: Scenario's

In 'als-dan'-redenaties worden verschillende situaties uitgewerkt. Ieder scenario kent een basisroute en enkele uitbreidingen.

Dit is de plek waar we met veel voorbeelden gaan werken. De gebruiker van de handleiding heeft begriipt nu hoe hij, aan de hand van de zelfanalyse-instrumenten, zijn eigen communicatievertretpunt kan bepalen. Om hem te helpen beschrijven we een aantal mogelijke vertretpunten, bijvoorbeeld:

- ⇒ De gemeente staat voor ruimtelijke ordeningsbeslissingen waarbij risico's en risicoperceptie een essentieel onderdeel van de beleidsvorming uitmaakt (uitbreiding bedrijventerrein, stadsvernieuwing, aanleg nieuwe ringweg).
  - Rol: prominent
  - Objectieve risico's: variërend
  - Subjectieve risico's: de eerste actiegroep heeft zich gemeld
  - Stadium beleid: inspraakVervolgens werken we als voorbeeld het invullen van de netwerkanalyse, intern en extern uit .

We kunnen nu de stap maken naar het communicatieplan

- ⇒ We weten
  - welke doelgroepen geïnformeerd moeten worden
  - welke we op de inspraakavond willen hebben (meedoen)
  - welke deskundigen we willen betrekken (meedenken)
  - wie er straks voor de besluitvorming van belang gaat zijnDan dient er per spoor een communicatiebenadering gekozen te worden. Dat leggen we hier aan de hand van voorbeelden uit.

**Keuzemoment:** De logica is nu:

1. inventariseer de issues (welke risico's leveren communicatief de meest spannende invalshoeken op)
  2. het netwerk rond de issues
  3. regel je interne mandaat goed
  4. bepaal welke rol je de andere spelers toedicht
  5. zet communicatie in om de invulling van die rol mogelijk te maken.
- Dit principe kan je volgen of je nu communiceert over het Rijnmondgebied, of over de risico's in Neerijnen. Maar het duurt redelijk lang voordat je bij de simpele middelen komt; de voorlichter moet nog een redelijke vertaalslag voor de eigen situatie maken. **Is dat een probleem?**



## Interne organisatie

Het succes van risicocommunicatie is voor een groot deel afhankelijk van de manier waarop intern de zaken rondom risicocommunicatie geregeld zijn. Deze bouwsteen heeft een handreiking wat er intern geregeld moet worden om risicocommunicatie te laten slagen.

Opmerking: interne organisatie van de risicocommunicatie pleegt nogal eens over het hoofd gezien te worden. Een voorlichter kan het nooit alleen, zeker niet als er maar 1,5 fte beschikbaar is voor de hele gemeentelijke voorlichting. Hij moet dus in staat zijn een goede, krachtige projectgroep om zich heen te verzamelen, waar alle betrokken disciplines in vertegenwoordigd zijn, en die zich in de warme belangstelling van de bestuurlijk verantwoordelijke mag verheugen. Daarnaast zijn de beste communicatiedragers van een gemeente de eigen medewerkers, variërend van brandweermannen en politieagenten, tot milieu-ambtenaren en medewerkers van sociale zaken. Dit zijn ook de mensen die zelf de risicocommunicatieboodschap moeten uitdragen.

Het belang van de interne organisatie van de risicocommunicatie komt al naar voren onder het hoofdstuk zelfanalyse-instrumenten en het communicatieplan. Maar wij stellen voor er nog apart en extra aandacht aan te besteden (met voorbeelden) in dit hoofdstuk.

Keuzemoment: mee eens?



## **Begrippenlijst**

De belangrijkste begrippen worden kort omschreven. Maar ook een korte weergave van bijvoorbeeld de belangrijkste wettelijke bepalingen kunnen in deze begrippenlijst worden opgenomen.



## Literatuurlijst

Om de gebruiker van de handreiking inzicht te geven in de belangrijkste publicaties op het gebied van risicocommunicatie, wordt een literatuurlijst opgenomen. Het biedt de gebruiker tevens de mogelijkheid meer te weten te komen over de achtergrond van de noties waarop de handreiking is gebaseerd.



## Lijst met adressen en contactpersonen

In de handreiking wordt een lijst opgenomen met nuttige adressen van organisaties en instellingen, verwijzingen naar websites, contactpersonen etc. Zo'n lijst is alleen handig als deze regelmatig bijgewerkt wordt.

**Vraag:**

Welke mogelijkheden zie je om deze lijst up to date te houden?