

De communicatie van risico's

Een uitdaging voor lokale bestuurders

Naam: Frank van Eck

Studentnummer: 4161718

Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit Nijmegen

Opleiding: Master Bestuurskunde

Begeleider: Dhr. dr. J.H.M.M. Tholen

Opdrachtgever: Academische werkplaats AMPHI, onderdeel van UMCN te Nijmegen

Begeleidster: Mw. dr. A. Smits

Datum: 19-12-2013

“In a theater, it happened that a fire started offstage. The clown came out to tell the audience. They thought it was a joke and applauded. He told them again, and they became still more hilarious. This is the way, I suppose, that the world will be destroyed-amid the universal hilarity of wits and wags who think it is all a joke.”

Søren Kierkegaard 1813 - 1855

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over risicocommunicatie bij gemeenten in Nederland. Dit onderwerp is momenteel actueel voor de gemeente Beuningen waar vragen zijn gerezen over de gezondheidsrisico's bij de rijkswegen A50 en A73. Dit onderzoek is bedoeld om de gemeente Beuningen te helpen bij een juiste communicatie over deze gezondheidsrisico's. Om dit advies te kunnen geven wordt de volgende hoofdvraag gesteld:

Met welke succes- en faalfactoren van risicocommunicatie moeten gemeenten in Nederland rekening houden bij het communiceren van risico's naar hun burgers?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord door de vraag theoretisch en empirisch te benaderen. Vanuit de literatuurstudie volgt een tabel met succes- en faalfactoren van risicocommunicatie. De inhoud van de tabel zal vervolgens empirisch worden onderzocht aan de hand van interviews met medewerkers van de GGD, beleidsdocumenten van de GGD en drie casussen waarin risicocommunicatie voorkomt. De GGD wordt voor dit onderzoek gebruikt omdat het een kenniscentrum is voor risicocommunicatie. De gekozen casussen zijn die van de gemeente Beuningen, de Q-koorts en Thermphos. Er wordt in de casussen gebruikgemaakt van de volgende data: interviews, richtlijnen, evaluatierapporten en bestuurlijke reacties op de risicosituaties.

De literatuurstudie begint met een basismodel van communicatie. Vervolgens wordt per aspect van dit model gekeken naar de specifieke invulling bij risicocommunicatie. Hieruit volgt een tabel met de succes- en faalfactoren. Bij aanwezigheid van de kenmerken kunnen ze zorgen voor succes maar bij afwezigheid ervan of verkeerde interpretatie kan het zorgen voor falen.

De succes- en faalfactoren worden in de casussen en de data van de GGD op een explorerende manier onderzocht. Aan de hand van coderingen worden de succes- en faalfactoren uit de casussen gefilterd. Dit gebeurt ook bij de interviews en beleidsdocumenten van de GGD. In de analyse wordt vervolgens bekeken hoe de succes- en faalfactoren worden geïnterpreteerd in de casussen en welke invloed deze interpretatie heeft op de communicatie. Vervolgens wordt de tabel van de literatuurstudie aangepast aan de nieuw verkregen inzichten.

Vanuit deze conclusie wordt een aanbeveling gedaan aan gemeenten om op een juiste manier om te gaan met risicocommunicatie in een risicosituatie. Hieruit volgt een stromenschema dat gemeenten kunnen hanteren om ervoor te zorgen dat hun risicocommunicatie succesvol verloopt, ongeacht het soort risico dat gecommuniceerd moet worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	6
2. Theoretisch kader	9
2.1 Communicatie	9
2.2 Risicocommunicatie	11
2.3 Risicoperceptie	14
2.4 Het individu	16
2.5 Sociale context	17
2.6 Culturele invloeden	17
2.7 Vertrouwen	18
2.8 Risicomanagement	19
2.9 Agendasetting	20
2.10 Krachten van de media	21
2.11 Beantwoording theoretische deelvragen	22
2.12 Overzicht van de literatuurstudie	23
3. Methodologie	25
3.1 Onderzoeksmethode	25
3.2 Casusselectie	25
3.3 Dataverzameling	27
3.4 Coderen	28
3.5 Operationalisatie	29
3.5.1 Zender	29
3.5.2 Boodschap	30
3.5.3 Medium	30
3.5.4 Ontvanger	31
3.5.5 Feedback	31
3.5.6 Terugkoppeling	31
3.5.7 Situatie	31
3.5.8 Maatschappelijke context	32
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit	32
4. Datapresentatie	35
4.1 De GGD	35
4.2 Beuningen	37
4.3 Q-koorts	40
4.4 Thermphos	42
5. Analyse	45
5.1 Zender	45
5.2 Boodschap	46

5.3 Medium	48
5.4 Ontvanger	50
5.5 Feedback	51
5.6 Terugkoppeling	52
5.7 Situatie	52
5.8 Maatschappelijke context	54
5.9 Beantwoording empirische deelvraag	55
6. Conclusie en discussie	57
6.1 Conclusie	57
6.2 Discussie	58
7. Aanbevelingen	60
Literatuurlijst	62
Bijlage: 1. Topiclijst	65
2. Vragenlijst interviews	66
3. Risicocommunicatie vanuit gemeenten	67

1. Inleiding

De gemeente Beuningen wordt doorkruist door twee rijkswegen, de A50 en de A73. Naast een goede infrastructuur rondom Beuningen, en vele andere voordelen, zorgen de rijkswegen ook voor overlast voor omwonenden. De uitstoot van uitlaatgassen en het geluid van de voertuigen zijn in dit geval de kern van de overlast. In 2014 moet de A50 bij, onder andere, Beuningen verbreed zijn van 2 x 2 naar 2 x 4 rijstroken. Wat de daadwerkelijke gevolgen van deze verbreding zijn voor omwonenden wordt onderzocht door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Nijmegen. Medewerkers daarvan verwerken een belevingsonderzoek onder inwoners van de gemeente Beuningen met de gegevens van het feitenonderzoek naar luchtkwaliteit en geluidsoverlast bij de rijkswegen A50 en A73. Wat de uitkomst van het GGD-onderzoek zal zijn is nog niet bekend, maar de gemeente Beuningen wil zich voorbereiden op de communicatie van de gegevens van dit onderzoek. Dit is de reden dat dit onderzoek naar het communiceren van (gezondheids)risico's is gestart.

Dat onderzoek naar gezondheidsrisico's van luchtkwaliteit een actueel onderwerp is en niet alleen een onderwerp dat de gemeente Beuningen betreft, blijkt uit het volgende voorbeeld. In Nederland bestaan diverse organisaties die onderzoek uitvoeren naar de gezondheidseffecten van stikstofdioxide en fijnstof. Zij doen onderzoek naar de gezondheidseffecten omdat niet zeker is of de Europese norm de gezondheidsrisico's van stikstofdioxide en fijnstof voldoende wegneemt om geen risico te vormen voor burgers (Zuurbier & Zwerver, 2013, p. 15). Dit zijn organisaties zoals: onderzoeksbureaus in opdracht van de rijksoverheid, provincie of gemeente, de GGD'en, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), belangengroepen etc. De Nederlandse rijksoverheid gebruikt de Europese normen van stikstofdioxide en fijnstof als leidraad voor de verbreding van rijkswegen en veranderingen in maximum snelheden. De onzekerheid over het gezondheidsrisico zorgt voor een tweestrijd met aan de ene kant de Europese norm en aan de andere kant de gezondheidsrisico's (p. 16-19). De onzekerheid over het gezondheidsrisico zorgt ook voor verdeeldheid in de wetenschap over een juiste manier van meten van de luchtkwaliteit. Dit jaar is in Nederland voor het eerst een meting gedaan door burgers door middel van hun mobiele telefoon. Dit project heet iSPEX (Spectropolarimeter for Planetary Exploration) en is een samenwerking tussen de Universiteit Leiden, NOVA (Nederlandse Onderzoekschool voor Astronomie), het Nederlands Instituut voor Ruimteonderzoek (SRON), het RIVM en het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI). Het doel van dit project is om door middel van meerdere metingen met mobiele telefoons over heel Nederland een uitgebreider beeld te krijgen van de luchtkwaliteit in Nederland (iSPEX, 2013).

In het bovenstaande voorbeeld komt duidelijk naar voren dat de gemeente maar één van de vele actoren is bij dergelijk onderzoek naar gezondheidsrisico's van luchtkwaliteit. De gemeente Beuningen heeft in de situatie van de rijkswegen A50 en A73 ook te maken met meerdere actoren en is zelf slechts een belanghebbende en toeziende actor. Er is hier sprake van een gemeente-overstijgende situatie omdat de rijkswegen gemeenteground doorkruisen en gevolgen hebben voor burgers. De gemeente is echter niet beslissingsbevoegd want in Nederland maakt het kabinet de plannen voor rijkswegen en Rijkswaterstaat voert deze uit als wegbeheerder (Breeman, van Noort & Rutgers, 2008, p. 69). Deze rolverdeling zorgt voor een bijzondere situatie binnen het Nederlandse openbaar bestuur. Want hoe kan een gemeente zorgdragen voor een gezonde leefomgeving als de Rijksoverheid daar de beslissingen over neemt? En hoe moet een gemeente de

gezondheidsrisico's communiceren naar haar burgers? Wat is überhaupt goede communicatie? En wat komt er allemaal bij communicatie kijken?

Dit zijn slechts een paar vragen die rondom de onderwerpen: gemeenten, communiceren en gezondheidsrisico's gesteld kunnen worden. In dit onderzoek zullen de onderwerpen afgebakend worden om zich te kunnen richten op de samenhang en de kenmerken van risicocommunicatie bij gemeenten. Hieruit volgt de hoofdvraag voor dit onderzoek:

Met welke succes- en faalfactoren van risicocommunicatie moeten gemeenten in Nederland rekening houden bij het communiceren van risico's naar hun burgers?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen gebruikt. Deze deelvragen zijn onderverdeeld in theoretische deelvragen (vraag 1 en 2) en een empirische deelvraag (vraag 3).

1. Wat zijn de basiskenmerken van communicatie?
2. Welke kenmerken van risicocommunicatie behoren tot de succes- en faalfactoren?
3. Welke succes- en faalfactoren komen voor in de empirie en wat is hun effect?

Dit onderzoek heeft op twee lagen te maken met maatschappelijke relevantie. Op de eerste plaats de specifieke maatschappelijke relevantie van de gemeente Beuningen. Deze zit met een specifiek probleem namelijk hoe zij risicocommunicatie moet vormgeven en uitvoeren bij de communicatie over de gezondheidsrisico's van de rijkswegen A50 en A73. Dit onderzoek ondersteunt de gemeente bij het oplossen van dit probleem. Het heeft daarmee een specifieke maatschappelijke relevantie maar ook een algemeen maatschappelijke. Uit dit onderzoek volgt een aanbeveling voor gemeenten in Nederland over de wijze waarop zij moeten omgaan met risicocommunicatie. Dit hebben gemeenten in Nederland nodig omdat in de huidige maatschappij kennis nog nooit zo toegankelijk is geweest als nu. Dit houdt in dat elke burger door middel van social media, internet, tv, radio, etc. in korte tijd vrijwel alles te weten kan komen. Een voorbeeld hiervan is de nieuwsvorming over een omgeslagen schip op de Noordzee. Binnen enkele minuten na de gebeurtenis staan de eerste berichten op internet en wordt het genoemd in journaals op tv en radio. De snelheid van nieuws- en kennisgeving van burgers zorgt ervoor dat organisaties en daarmee ook gemeenten zich moeten aanpassen. Burgers vragen gemeenten daarbij ook om een snel en bevredigend antwoord.

Dit onderzoek heeft ook een wetenschappelijke relevantie. Het zal een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke kennis over de kenmerken van risicocommunicatie. In de wetenschap is veel onderzoek gedaan naar communicatie in de meest basale vorm van zender–boodschap–medium–ontvanger. Dit onderzoek zal zich richten op risicocommunicatie, één van de stromingen van communicatie. De kenmerken van risicocommunicatie zijn tot op heden in de wetenschap alleen nog afzonderlijk onderzocht. Hierdoor ontbreekt kennis over de kenmerken van risicocommunicatie als deze gebundeld zijn, zoals bij de basale vorm van communicatie te zien is. Er ontbreekt ook kennis over de manier waarop deze bundeling zich verhoudt in de praktijk. Dit onderzoek zal deze ontbrekende kennis aanvullen.

Dit onderzoek begint met een literatuurstudie. In het theoretisch kader zal deze literatuurstudie weergegeven, geordend en kritisch besproken worden. De eerste twee deelvragen zullen aan het

einde van het theoretisch kader worden beantwoord. Daarnaast zal een tabel gepresenteerd worden met de succes- en faalfactoren van risicocommunicatie. Om te bepalen of de inhoud van de tabel, die dan nog puur theoretisch is, ook in de empirie voorkomt zal een casestudie plaatsvinden. Er worden drie casussen besproken die alle te maken hebben met risicocommunicatie. Daarnaast worden professionals geïnterviewd die in hun werk te maken hebben met risicocommunicatie. De data van de empirie worden op een explorerende manier uiteengezet en vervolgens geanalyseerd. Vanuit de analyse wordt de derde deelvraag beantwoord.

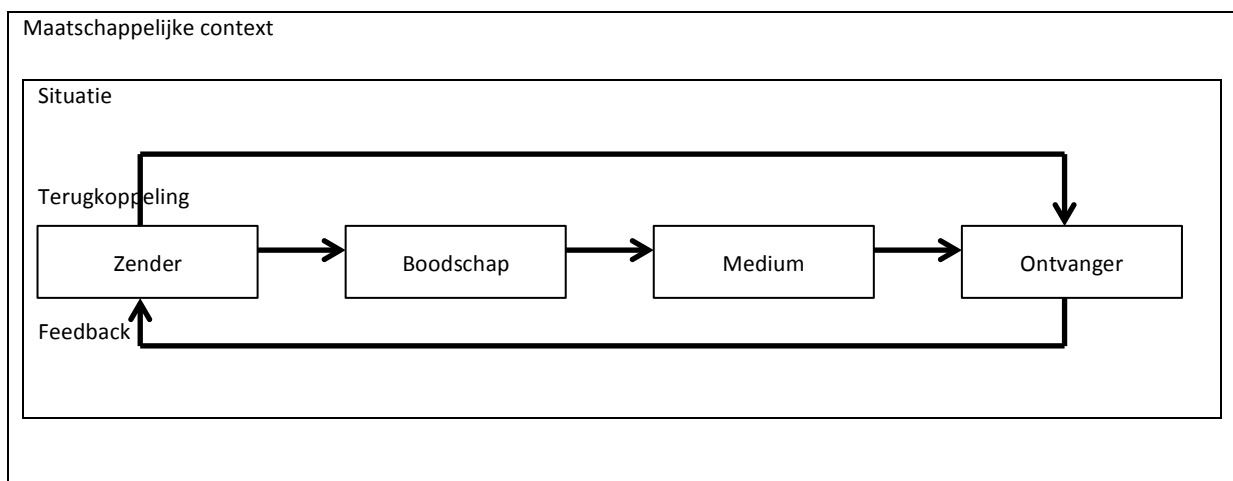
De opbouw van deze scriptie is als volgt. Hoofdstuk 2 behandelt de literatuurstudie naar communicatie, kenmerken van risicocommunicatie en de rol van gemeenten. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 de onderzoeksopzet, de operationalisatie, de betrouwbaarheid en de validiteit. Hoofdstuk 4 beschrijft de empirische data van de drie casussen en de interviews met de professionals. In hoofdstuk 5 vindt de analyse plaats. Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusie van de analyse en vindt een discussie plaats over dit onderzoek. Hoofdstuk 7 bevat de aanbeveling voor de gemeenten in Nederland.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk zal de verschillende theorieën die voor dit onderzoek gebruikt worden uiteenzetten. Het begint met de basistheorie over communicatie. Na deze basistheorie zal ingegaan worden op een specifieke vorm van communicatie, namelijk risicocommunicatie. Hierbij zullen de verschillende kenmerken van risicocommunicatie verder worden uitgediept. Na deze literatuurstudie zullen de eerste twee deelvragen worden beantwoord en zal een tabel met (theoretische) succes- en faalfactoren worden gepresenteerd.

2.1 Communicatie

In de basis bestaat communicatie uit vier kenmerken als het gaat om eenrichtingscommunicatie. Deze basiskenmerken zijn door Michels (2006) beschreven als het ZBMO-model (p. 15). Dit staat voor Zender, Boodschap, Medium en Ontvanger. In het ZBMO-model zijn nog vier kenmerken meegenomen namelijk: feedback, terugkoppeling, situatie en maatschappelijke context (p. 16-17). Deze laatste vier kenmerken maken het model ook geschikt voor interactieve communicatie. Als alle acht kenmerken samengevoegd worden komt het ZBMO-model er als volgt uit te zien:



Figuur 1. Communicatiemodel met twee kaders: Uit: *Communicatie handboek* (p. 18), door W.J. Michels, 2006.

In dit model is het communicatiegedeelte gevangen in de maatschappelijke context en de specifieke situatie. Deze twee kenmerken zorgen niet alleen voor de omgeving waarin de communicatie plaatsvindt maar ze hebben ook invloed op de communicatie-inhoud zelf. Een voorbeeld waarbij de communicatie niet passend is bij de maatschappelijke context en specifieke situatie is: een chirurg die tijdens een hartoperatie vraagt om een rookpauze op de operatiekamer. De maatschappelijke context is niet passend omdat roken als ongezond wordt bestempeld en een chirurg een voorbeeldfunctie heeft. Daarnaast mag in Nederland niet binnen worden gerookt met uitzondering van speciale rookzones maar dat is een operatiekamer zeker niet. De specifieke situatie is hier ook ongepast omdat de chirurg bezig is met een risicovolle operatie en zich daarbij geen onnodige pauzen kan veroorloven. Doorgaand op dit voorbeeld wordt gekeken naar de invulling van de vier basisaspecten van communicatie. Hierbij is de chirurg de zender, de boodschap is “mag ik een rookpauze”, het medium is praten en de ontvanger is zijn collega (of collega’s). Het antwoord dat zijn collega geeft op de vraag van de chirurg is de feedback. Als de chirurg reageert op de feedback heet dit terugkoppeling. Deze terugkoppeling is vaak non-verbaal terwijl de eerste boodschap vaak verbaal is.

Dit model geeft een ideaaltypische situatie weer waarin communicatie op een juiste manier plaatsvindt. In de praktijk werkt het echter niet zo eenvoudig. Er zijn kenmerken die invloed hebben op de manier van communicatie zoals in het ZBMO-model is weergegeven. Een voorbeeld hiervan is een verschil in referentiekader van de zender en ontvanger. Dit kan zorgen voor een andere interpretatie van de boodschap door de ontvanger dan is bedoeld door de zender. Een ander voorbeeld is ruis die kan ontstaan binnen de communicatie. Dit kan gaan om het niet goed ontvangen van de boodschap maar ook om het niet begrijpen van de boodschap door bijvoorbeeld een taalverschil.

Michels (2006) geeft zelf aan dat het ZBMO-model perfect is om communicatie te plannen maar het niet perfect is om te kijken naar het effect van communicatie. Hij benoemt zelf drie kritiekpunten op het model. Het eerste punt is dat de ontvanger niet passief is en zelf bepaalt hoe de boodschap wordt geïnterpreteerd. Het tweede punt is een verschuiving van de macht naar de ontvanger. Hiermee wordt bedoeld dat de ontvanger uit meerdere zenders kan kiezen en daarmee macht uitoefent op de boodschap. Het derde punt is dat communicatie geen incidenteel gebeuren is. De communicatie valt vaak binnen een reeks van gebeurtenissen en is daarmee geen op zichzelf staand moment (p. 19).

Voor dit onderzoek wordt uitgegaan van het ZBMO-model zoals in figuur 1 weergegeven. Elk van de acht kenmerken zal nader bekeken worden in de context van risicocommunicatie. De kritiek die Michels (2006) geeft op het ZBMO-model zijn punten waarvan in dit onderzoek duidelijk moet worden hoe zij geminimaliseerd kunnen worden. Dit gebeurt door te kijken naar de succes- en faalfactoren van risicocommunicatie van elk van de acht kenmerken van het ZBMO-model. De kenmerken zullen genummerd worden zoals in tabel 1 staat. De situatie waarbij de succes- en faalfactoren worden onderzocht is bij risicocommunicatie van gemeenten naar burgers en wordt weergegeven in de tweede kolom. In de loop van dit hoofdstuk zullen de succes- en faalfactoren per communicatiekenmerk worden ingevuld.

Tabel 1: Succes- en faalfactoren van risicocommunicatie

Communicatiekenmerken	Risicocommunicatie bij gemeenten	Succes- en faalfactoren
1. Zender	Gemeente	
2. Boodschap	Uitleg van de situatie	
3. Medium	<i>Verskillend</i>	
4. Ontvanger	Burger	
5. Feedback	Vragen vanuit burgers	
6. Terugkoppeling	Antwoord van gemeente	
7. Situatie	Risicosituatie	
8. Maatschappelijke context	Samenleving	

Door: Frank van Eck, 2013

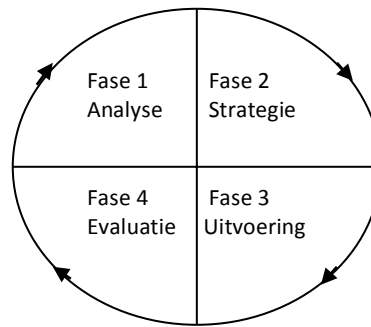
Het ZBMO-model is vooral bruikbaar om de planning en de omgevingsfactoren van communicatie in kaart te brengen. Om inhoudelijk te kijken naar de communicatie wordt een ander model door Michels (2006) besproken namelijk het vier-fasenmodel (figuur 2). Hierbij gaat om de inhoudelijke invulling van de acht kenmerken van het ZBMO-model.

Denken

Wat is het communicatieprobleem?

Wat is het effect?

Evalueren



Kiezen

Hoe wilt u het aanpakken?

Hoe gaat u dat doen?

Doen

Figuur 2. Vier-fasenmodel: Uit: *Communicatie handboek* (p. 105), door W.J. Michels, 2006.

In de eerste fase wordt geanalyseerd wat de huidige (onbevredigende) situatie is en wat de gewenste situatie is. Als dit duidelijk is wordt in de tweede fase een strategie bepaald. Hierbij is van belang dat gekeken wordt naar de doelgroep, communicatiedoel en de wijze waarop het doel bereikt moet worden. Bij de uitvoering in de derde fase wordt de strategie uit de tweede fase daadwerkelijk uitgevoerd. In de vierde fase wordt bekeken wat het effect is geweest van de uitvoering. Als dit effect niet voldoende was, of anders dan gewenst, dan begint de eerste fase weer (p. 105).

In de basis is het vier-fasenmodel overzichtelijk, echter zijn de vier fasen te veel vereenvoudigd om inhoudelijk betekenis te geven per situatie. In de tweede en derde fase zijn er veel inhoudelijke variabelen die meegenomen moeten worden in de strategie en de uitvoering. Het aantal inhoudelijke variabelen verschilt daarbij per situatie. Het vier-fasenmodel is bruikbaar als tijd/proces bewakingsmodel oftewel een inhoudelijk planningsmodel voor het opstellen van een communicatieaanpak.

Voor dit onderzoek valt fase één, de inhoudelijke analyse, onder “1. Zender” van het ZBMO-model omdat deze fase gaat over de analyse van de situatie door de zender. Fase twee wordt uitgevoerd door “1. Zender” maar gaat inhoudelijk over “2. Boodschap” en “3. Medium”. Ook fase drie gaat over deze laatste twee kenmerken. Fase twee en drie worden voor dit onderzoek samengevoegd tot één begrip: communicatiestrategie. De vierde fase, evaluatie, valt onder “5. Feedback”. De invulling is te zien in tabel 1b.

2.2 Risicocommunicatie

Het ZBMO-model is bruikbaar in vele vormen van communicatie, het model is echter erg algemeen. De invulling van de kenmerken van het ZBMO-model maakt het minder algemeen en bruikbaar per situatie. Een voorbeeld hiervan is crisiscommunicatie waarbij de invulling van het ZBMO-model volledig gericht is op een crisissituatie. Een ander voorbeeld is risicocommunicatie waarbij de invulling van het ZBMO-model gericht is op een risicosituatie. Deze twee voorbeelden van communicatie lijken daarbij veel op elkaar maar inhoudelijk zijn deze twee toch verschillend en ook zijn het andere succes- en faalfactoren. Het verschil tussen de twee soorten communicatie zit in het volgende.

Crisiscommunicatie gaat over de communicatie tijdens een crisis, bijvoorbeeld een grote brand (Regtvoort & Siepel, 2007, p. 52). Bij crisiscommunicatie is er geen tijd om de communicatie voor te bereiden en moet direct gehandeld worden. De crisiscommunicatie is vaak wel gedocumenteerd in

bepaalde draaiboeken of richtlijnen (p. 135-140). Risicocommunicatie gaat over de communicatie bij een mogelijk toekomstige crisissituatie of bij een risicosituatie. Het is gericht op informatieverstrekking en preventie. Bij risicocommunicatie is er voorbereidingstijd voor de communicatie omdat de situatie zich niet direct voordoet of niet direct een nadrukkelijk effect heeft (p. 93-94).

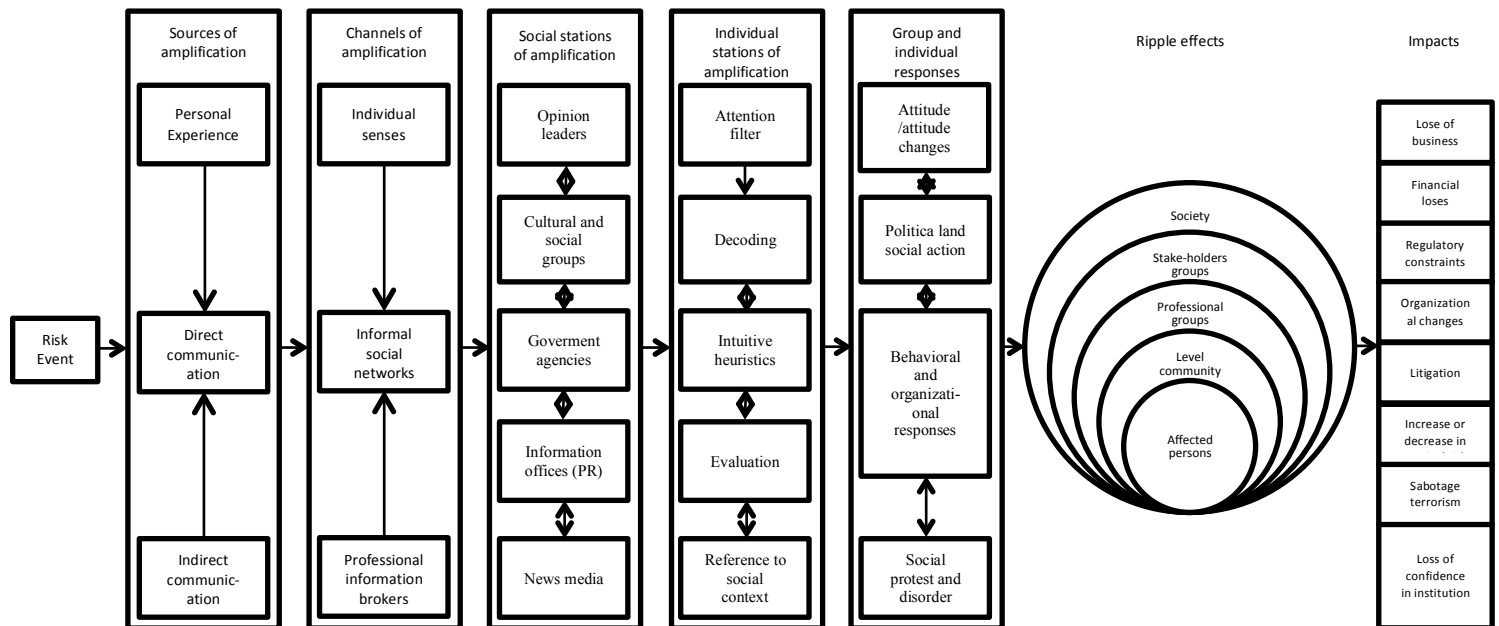
Risicocommunicatie is sinds de jaren 80 in opkomst in de wetenschap. Het aantal onderzoeken is vanaf die tijd sterk toegenomen (Slovic, 1999, p. 689-690). Kasperson et al. (1988) hebben voor de risicocommunicatie een basis gelegd met hun artikel over “The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework”. Vrij vertaald betekent het “De sociale versterking van risico: Een conceptueel model”. In dit artikel beschrijven Kasperson et al. (1988) de sociale versterking vanaf de risicosituatie tot en met de uitwerking over de samenleving en de gevolgen hiervan. Hierbij worden de kenmerken, actoren, gebeurtenissen en gevolgen van het risico benoemd in het model. In figuur 3 is het conceptueel model, Social Amplification of Risk Framework (SARF), te zien. Dit is een verklarend model en wordt in dit onderzoek gebruikt om inzicht te krijgen in het verloop van een risicosituatie en waardoor dit verloop wordt beïnvloed. Dit inzicht wordt gebruikt om de onderwerpen van risicocommunicatie te onderzoeken.

SARF bestaat uit acht stappen die worden weergegeven in figuur 3. Om te beginnen bij de eerste stap, dit is de risicosituatie. Dit is de situatie waarover gecommuniceerd moet gaan worden. Stap twee bestaat uit de kenmerken die de risicosituatie versterken, namelijk directe communicatie die wordt beïnvloed door persoonlijke ervaring, en indirecte communicatie. In stap drie wordt de risicosituatie versterkt door de informele sociale netwerken, individuele gevoelens en professionele informatieverzamelaars (bijvoorbeeld journalisten). Stap twee en drie geven aan dat de eerste kenmerken van het versterken van een risicosituatie liggen bij de directe en indirecte communicatie, individuele ervaringen en gevoelens en professionals zoals journalisten. Deze stappen zijn gericht op het individu.

In stap vier komen overheidsorganisaties aan bod. Zij worden beïnvloed door belangengroepen, invloedrijke personen, media en informatiebureaus. In de huidige literatuur kan in deze stap gesproken worden van agendasetting. Dit onderwerp zal later in dit hoofdstuk besproken worden.

In stap vijf gaat het om persoonlijke (intuïtieve) reactie nadat stap één tot en met stap vier zijn gepasseerd. De risicosituatie is al door meerdere actoren beïnvloed en komt vervolgens via de overheidsorganisaties weer terug bij het individu. De persoonlijke reactie wordt beïnvloed door wat een mens persoonlijk opvangt van het risico en hoe hij dit interpreteert. Daarnaast plaatst hij het in de voor hem geldende sociale context. Zoals al aangegeven is deze stap individueel en persoonlijk. Dit maakt deze stap lastig te beïnvloeden als er groepen mensen betrokken zijn bij de risicosituatie. In stap zes komt de reactie van groepen aan de orde. De wijze waarop ze reageren wordt beïnvloed door de attitude van de groep, de acties van politici en sociale acties. Na deze laatste stap van beïnvloeding wordt de informatie verspreid (stap zeven) volgens een bepaald patroon, namelijk: van direct betrokkenen (mensen die gevolgen ervan ervaren) naar een kleine groep mensen die direct betrokken zijn, vervolgens naar groepen professionals en groepen stakeholders en als laatste naar de hele samenleving. De verspreiding noemen Kasperson et al. (1988) het “rimpeleffect” omdat het zich als rimpels in het water steeds verder verspreidt. Zij benoemen echter niet in welk tijdsbestek dit

plaatsvindt. Dit doen ze bij geen van de stappen. Als laatste staat in stap acht beschreven wat de effecten zouden kunnen zijn.



Figuur 3. SARF: Uit: "The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework", door Kasperson et al., 1988, *Risk Analysis*, 8, p. 183.

SARF is door Kasperson, Kasperson, Pidgeon & Slovic (2005) geëvalueerd naar aanleiding van onderzoeken die gebruik hebben gemaakt van SARF in de periode van 1988 tot en met 2003. Het gaat om casussen waarbij SARF is gebruikt om de risicoverspreiding in de samenleving in beeld te krijgen maar ook om onderzoeken waarin het model wordt getoetst aan een bepaalde casus en waarbij gekeken wordt of het model volledig is (Kasperson et al., 2005, p. 226-227). Deze evaluatie door Kasperson et al. (2005) heeft plaatsgevonden om te kijken hoe het model gebruikt wordt en standhoudt in de daarvoor bedoelde situaties.

De conclusie van het gebruik van het model in deze jaren is dat SARF nog niet is uitgegroeid tot een theorie die falsifieerbaar is. SARF is te generaliserend om tot een theorie te komen (p. 202-229). SARF is echter wel als opzet of als leidraad succesvol gebruikt in een aantal casussen (p. 226-227). SARF is na jaren van onderzoek te zien als een model dat het gat dicht tussen risicoperceptie en de sociale context omdat het de voorkeuren, actoren en de context beschrijft (Garvin & Masuda, 2006, p. 438; Kasperson et al., 2005, p. 222-223).

SARF is een uitgebreid schema met veel variabelen. Het model geeft inzicht in het verloop van de risicosituatie en waardoor het beïnvloed wordt. Om dit te vertalen naar risicocommunicatie is ervoor gekozen om stap één tot en met zes te vereenvoudigen en kernkenmerken van deze stappen uit te lichten. Deze kernkenmerken staan weergegeven in tabel 2. Deze kernkenmerken worden verder uitgewerkt in dit hoofdstuk en zullen terugkomen in de tabel van succes- en faalfactoren van risicocommunicatie (tabel 1a).

Tabel 2: Kernkenmerken van SARF

Kernkenmerken
Persoonlijke beleving en reactie
Sociale context en reactie
Media
Politici en politieke acties
Belangen groepen
Acties van groepen
Directe en indirecte communicatie
De rol van de gemeente

Door: Frank van Eck, 2013

Kasperson et al. (2005) benoemen in hun evaluatie de term risicoperceptie (p. 222-223). In de jaren tussen het maken van SARF en de evaluatie daarvan is deze term gegroeid tot een onmisbaar kenmerk binnen onderwerpen met betrekking tot risicosituaties. Risicoperceptie heeft ook gevolgen voor risicocommunicatie. Risicoperceptie bepaalt voor een groot deel de reactie van de samenleving op een risico. In de volgende paragraaf wordt risicoperceptie verder uitgewerkt en zal het verband met risicocommunicatie duidelijk worden. Daarna wordt verdergegaan met de kernkenmerken van SARF (tabel 2).

2.3 Risicoperceptie

Risicoperceptie gaat om de intuïtieve beoordeling van risico's door burgers (Slovic, 1987, p. 280). Dit is een belangrijk onderdeel van risicocommunicatie omdat het aangeeft hoe risicovol een burger een situatie inschat en welke conclusie de burger aan dit risico geeft.

De basis van risicoperceptie ligt bij Starr (1969). Hij heeft onderzocht hoe burgers risico's accepteren. Een burger is eerder bereid om vrijwillig een risico te accepteren dan een risico dat wordt opgedragen. De keuzevrijheid van de burger om een risico te nemen is dus van belang om de mate van risicobeleving te bepalen. De bereidheid tot het vrijwillig accepteren van een risico is zelfs 1000 maal groter dan het accepteren van een onvrijwillig risico (p. 1237). De kans op sterfte door een ziekte geldt als psychologische maatstaf voor risicoacceptatie. De sociale acceptatie van het risico hangt ook samen met het publieke bewustzijn van de voordelen van het nemen van het risico (p. 1237). Deze conclusies van Starr (1969) hebben ervoor gezorgd dat risicoperceptie erkend wordt in de wetenschap. Echter werd het toen nog niet als risicoperceptie benoemd maar als risicoacceptatie.

Slovic (1987) heeft de uitkomsten van het onderzoek naar risicoacceptatie van Starr (1969) verder onderzocht en er een nieuw paradigma voor ontwikkeld, het psychometrische paradigma. Dit paradigma maakt het mogelijk om de risicoacceptatie van burgers te achterhalen en te analyseren. De eerste stap in het paradigma is een afweging door burgers van risico's van de situatie. Hierbij wegen de burgers de huidige en gewenste risico's af. Na deze afweging volgt een afweging van de volgende punten: de voordelen voor de samenleving ten opzichte van het gevaar, het gemiddeld aantal doden per jaar als het gevaar werkelijkheid wordt, het aantal doden in het ergste jaar door het gevaar en de karakteristieke eigenschappen rondom risico's zoals vrees, beheersbaarheid etc. (Slovic, 1987, p. 281). Na verloop van tijd is gebleken dat het psychometrische paradigma terug te brengen is tot twee kernpunten, namelijk beheersbaarheid en kenbaarheid (Helsloot & Van 't Padje, 2011,

p. 17). Vanaf dat moment wordt in de wetenschap meer gesproken over risicoperceptie dan over risicoacceptatie. Deze twee begrippen zijn elkaars tegenovergestelde. Bij een lage risicoperceptie is sprake van een hoge risicoacceptatie en bij een hoge risicoperceptie van een lage risicoacceptatie.

De twee begrippen, beheersbaarheid en kenbaarheid, blijken aan de basis te liggen van risicoperceptie. Deze kernpunten komen voort uit twee factoren die centraal staan in het paradigma, namelijk het onbekende en vrees (Xie et al., 2011, p. 451). In de onderstaande tabellen staan de kenmerken van de kernpunten.

Tabel 3: Kenmerken van beheersbaarheid

Wel beheersbaar	Niet beheersbaar
Individueel	Collectief
Beperkte consequentie	Ingrijpende gevolgen
Niet angstaanjagend	Angstaanjagend
Vrijwillig	Onvrijwillig
Negatieve gevolgen relatief simpel te verminderen	Negatieve gevolgen niet simpel te verminderen

Uit: “Met vertrouwen communiceren over potentiële rampen en crises”, door Helsloot & Van ’t Padje, 2011, *Een onderzoek naar wat burgers echt verwachten van risicocommunicatie door de overheid* (p. 18), Nijmegen: Crisislab.

Tabel 4: Kenmerken van kenbaarheid

Kenbaar	Onkenbaar
Zintuiglijk waarneembaar	Niet zintuiglijk waarneembaar
Bekend	Onbekend
Oud	Nieuw
Direct effect	Vertraagd effect
Wetenschappelijk bekend	Wetenschappelijk niet bekend

Uit: “Met vertrouwen communiceren over potentiële rampen en crises”, door Helsloot & Van ’t Padje, 2011, *Een onderzoek naar wat burgers echt verwachten van risicocommunicatie door de overheid* (p. 18), Nijmegen: Crisislab.

Als de kenmerken van de linkerkolommen, zoals in de tabellen beschreven staan, aanwezig zijn is sprake van een situatie van beheersbaarheid en kenbaarheid. Als de kenmerken van de rechterkolom aanwezig zijn is sprake van het tegenovergestelde, onbeheersbaarheid en onkenbaarheid. Dit betekent het volgende voor risicoperceptie. Hoe meer kenmerken van onbeheersbaarheid en onkenbaarheid zich voordoen, des te hoger is de risicoperceptie. In een situatie waarin de beheersbaarheid en kenbaarheid aanwezig zijn, zal de risicoperceptie laag zijn. (Helsloot & Van ’t Padje, 2011, p. 18). Dit is samengevat in de onderstaande tabel (5).

Tabel 5: Risicoperceptie matrix

	Wel beheersbaar	Niet beheersbaar
Wel kenbaar	Lage risicoperceptie	Midden tot hoog
Onkenbaar	Midden tot laag	Hoge risicoperceptie

Door: Frank van Eck, 2013

Risicoperceptie gaat over de afweging van risico’s en de acceptatie ervan door burgers. Het in kaart brengen van de risicoperceptie is van belang voordat risicocommunicatie plaatsvindt. Om die reden wordt het onder de inhoudelijke analyse van het vier-fasenmodel geplaatst en is risicoperceptie onderdeel van de analyse. De mate van risicoperceptie valt daarmee onder “1. Zender”.

De persoonlijke beleving en reactie van burgers op de risicosituatie heeft niet alleen te maken met een feitelijke afweging van de risicosituatie vooraf, zoals bij risicoperceptie. Het gaat ook om de beleving en reactie van het individu in een later stadium zoals bij SARF in stap 5. In de volgende paragraaf zal hier verder op ingegaan worden.

2.4 Het individu

Het individu is degene die het risico ervaart of ermee te maken krijgt. Uit de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat als een burger bijvoorbeeld geen gezondheidsklachten ervaart bij een bepaald risico, hij de risico-informatie rustig tot zich zal nemen. Ervaart de burger wel gezondheidsklachten (deze hoeven niet toegeschreven te worden aan het bestaande risico), dan zal de risico-informatie indringender worden opgenomen (Fessenden-Raden, Fichen & Heath, 1987, p. 97). De manier waarop het individu de informatie opneemt is meestal anders dan de perceptie die het individu in het begin van het risico heeft (Slovic, 1987, p. 280-285).

Het verschil tussen de individuen zit in de manier waarop risico's worden uitgedrukt in hun acties (Slovic, 1999, p. 691). Dit heeft te maken met het feit dat iedereen zijn eigen voorkeuren heeft, daarom heeft het geen nut te proberen om mensen met puur statistische feiten te overtuigen. Mensen veranderen op deze manier hun gedrag niet (p. 691). Hiermee wordt bedoeld dat moet worden gekeken naar individuele verschillen, zoals verschil in geslacht.

Tussen mannen en vrouwen zit een verschil in het opnemen van risico-informatie. Naar dit verschil zijn vele onderzoeken gedaan en telkens komt dezelfde verhouding naar voren. Mannen schatten risico's lager in dan vrouwen (Slovic, 1999, p. 692). Echter blijkt uit later onderzoek dat een aantal factoren, zoals: geslacht, inkomen en opleidingsniveau slechts voor een zeer laag percentage van invloed zijn op het opnemen van risico-informatie (Sjöberg, 2000, p. 7). Het geslacht voorspelt bijvoorbeeld maar 1,1 procent van het opnemen van risico-informatie, inkomen maar voor 0,8% en opleidingsniveau voor 0,7% (p. 7). Verschillen in deze kenmerken kunnen daarmee genegeerd worden.

Een ander verschil tussen individuen bij het opnemen van risico-informatie is emotie. Sinds het begrijpen van de rol van burgers in risicosituaties hebben emoties een prominenter rol gekregen. Xie et al. (2011) stellen dat zonder het begrijpen van emoties de effectiviteit van risicocommunicatie minimaal is (p. 450).

De emotionele reactie op risico's kan verdeeld worden in een reactie op twee soorten gevaren. De eerste vorm is het soort gevaar dat door mensen is veroorzaakt. Als deze vorm zich voordoet, reageren mensen daar sterk emotioneel op. Vaak beweegt deze reactie zich in de richting van agressie. Mensen reageren nog emotioneler als zij bang zijn voor mogelijke verliezen. Hun emotionele reactie is dan onvoorspelbaar en kan gaan van agressie, helpen, ontsnappen tot zelf straffen (p. 462). Bij de tweede vorm van gevaar gaat het om gevaar door een natuurverschijnsel. Hierop reageren mensen minder emotioneel en zijn eerder gericht op een vorm van preventie of afwending van het gevaar (p. 462). De emoties die tot uiting komen bij gevaren zijn hetzelfde in verschillende culturen, ze zijn dus universeel.

Tabel 6: Reactie op gevaar matrix

Aard van het gevaar	Reactie burgers
Gevaar veroorzaakt door mensen	Sterk emotioneel, over het algemeen reageren burgers boos
Gevaar veroorzaakt door natuur	Minder emotioneel maar meer gericht op preventie en afwending van het gevaar

Door Frank van Eck, 2013

De aard van het gevaar bepaalt hierbij de emotionele reactie van burgers. De zender zal de aard van het gevaar in kaart moeten brengen om de reactie van burgers te kunnen voorspellen en daar de communicatiestrategie op aan te passen. De aard van het gevaar behoort om die reden bij de “zender” en de inhoudelijk analyse door de zender.

Naast het individu is ook de samenleving van belang bij risicocommunicatie. Dit blijkt uit het ZBMO-model waar de maatschappelijke context wordt genoemd. Ook in SARF komt de samenleving terug. In de wetenschappelijke literatuur over risicocommunicatie komt de samenleving terug als de “sociale context”. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.5 Sociale context

Dat burgers zelf een kwantitatieve beoordeling maken van risico's is naar voren gekomen in de paragraaf “Risicoperceptie”. Dat burgers een inhoudelijke beoordeling maken is naar voren gekomen in de paragraaf “het individu”. Het denkbeeld van burgers wordt echter ook beïnvloed door hun leefomgeving. De leefomgeving bestaande uit andere burgers met elk hun eigen percepties en inhoudelijke beoordeling kleuren het beeld van het individu (Fessenden-Raden et al., 1987, p. 95). Het beeld dat de leefomgeving van zichzelf heeft is ook bepalend voor de verwerking van risicopercepties en inhoudelijke beoordeling. Hierbij gaat het om de eigenschappen van de leefomgeving en de toekomstbeelden van de leefomgeving. Als het risico niet “past” in het beeld dat de leefomgeving van zichzelf heeft, dan is de kans aanwezig dat het risico genegeerd wordt (Fessenden-Raden et al., 1987, p. 95; Garvin & Masuda, 2006, p. 438). Van belang is dat voor de leefomgeving waar het risico zich voordoet dit gevoel bij een meerderheid moet bestaan. Zo kan een risico in de doofpot gestopt worden door het te verzwijgen. Het negeren gebeurt ook op een manier dat niemand er aandacht aan besteedt ondanks pogingen van buitenaf om er aandacht voor te creëren. Dit gebeurt in het algemeen alleen bij beperkte risicosituaties. Het kan ook voorkomen bij belangrijke risicosituaties maar dan kan het vaak niet lang in de doofpot worden gehouden.

Het feit of een risicosituatie te negeren is wordt bij “8. Maatschappelijke context” geplaatst. In een leefomgeving is echter nog een ander kenmerk dat van invloed kan zijn op risicocommunicatie en dat is cultuur. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.6 Culturele invloeden

In de originele versie van SARF uit 1988 (Kasperson et al., 1988, p. 183) werd het aspect cultuur niet volledig meegenomen. In deze versie stond vooral de sociale context centraal. Na een aantal jaren onderzoek te hebben gedaan met SARF is gebleken dat cultuur minstens zo van belang kan zijn als de sociale context (Kasperson et al., 2005, p. 225-229). Cultuur van het land gaat verder dan alleen de sociale context, het neemt namelijk ook alle routines, normen, waarden en gebruiken mee (Garvin & Masuda, 2006, p. 438). Het idee is dat individuen, groepen en organisaties ervoor zorgen dat er aandacht is voor risico's of een versterking van de aandacht voor risico's. Of het individu het daarna

oppakt of het zich laat aangrijpen hangt af van de culturele achtergrond van het individu (p. 438). Het lastige van culturele invloeden is dat deze vaak alleen op globale punten kunnen worden gemeten. Hierbij valt te denken aan bepaalde gewoontes, normen en waarden, gedragingen van mensen etc. Daarnaast zijn culturele invloeden niet alleen te zien bij mensen zelf maar ook in organisaties. Het beleid dat zij voeren is daarmee al doordrongen van culturele invloeden om te kunnen passen binnen de normen en waarden van de maatschappij.

Bij cultuur gaat het dus met name om normen en waarden in de maatschappij. Om deze reden staan de normen en waarden bij “8. Maatschappelijke context”.

Alle voorgaande paragrafen beschrijven succes- en faalfactoren die ingevuld worden voor burgers. Hierbij is van belang wat de attitude van de burger daadwerkelijk is. In de literatuur over risicocommunicatie komt naar voren dat vertrouwen hierbij een belangrijke rol speelt. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.7 Vertrouwen

Een ongrijpbaar en zeer fragiel aspect van een samenleving is vertrouwen. Het wordt snel verloren en het duurt lang om op te bouwen (Slovic, 1993, p. 677; Slovic, 1999, p. 697-698). Toch is vertrouwen een belangrijk aspect van een samenleving. Kenmerkend voor vertrouwen is dat het meer neigt naar vertrouwen tenietdoen dan naar opbouwen. Hiervoor zijn vier verklaringen gegeven door Slovic (1993 en 1999). De eerste is dat negatieve gebeurtenissen beter zichtbaar zijn of meer uitgelicht worden dan positieve gebeurtenissen. De tweede verklaring is dat negatieve gebeurtenissen zwaarder wegen in de beoordeling bij burgers dan positieve. De derde verklaring is dat berichtgeving over een negatieve gebeurtenis geloofwaardiger is voor burgers dan over een positieve gebeurtenis. De vierde en laatste verklaring is dat wantrouwen de mogelijkheden voor een verandering in de weg staat. Wantrouwen zorgt er dan voor dat vertrouwen niet verder opgebouwd kan worden en zelfs de wantrouwens in stand wordt gehouden.

Als mensen vertrouwen in iets hebben, kunnen zij soms meer accepteren en kan het zelfs voorbij de individuele voorkeuren gaan. Dit is ook het geval bij risico's. In een situatie met een hoog risico en waarin vertrouwd kan worden op degene die het risico beheert (ook wel risicomanager genoemd), zal het risico meer en beter geaccepteerd worden (Slovic, 1993, p. 676-677). Zonder vertrouwen lijkt er geen beginnen aan risicomanagement (Slovic, 1999, p. 697).

Uit het bovenstaande kan het volgende geconcludeerd worden. Het vertrouwen in de informatie die de gemeente uitdraagt wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd in een samenleving. Als het vertrouwen groot is in een gemeente zal de aanname van informatie vanuit de gemeente over bijvoorbeeld een gezondheidsrisico's groter zijn dan wanneer er geen of weinig vertrouwen is in een gemeente. De aanname zal liggen op hetzelfde niveau als dat van een (onafhankelijk) expert die deze informatie naar buiten zou brengen. Dit laat ook zien dat als het vertrouwen in de gemeente gering is, de boodschap van de gemeente niet vertrouwd wordt. In veel gevallen zal zelfs bij elk statement wantrouwen worden uitgesproken (Fessenden-Raden et al., 1987, p. 96).

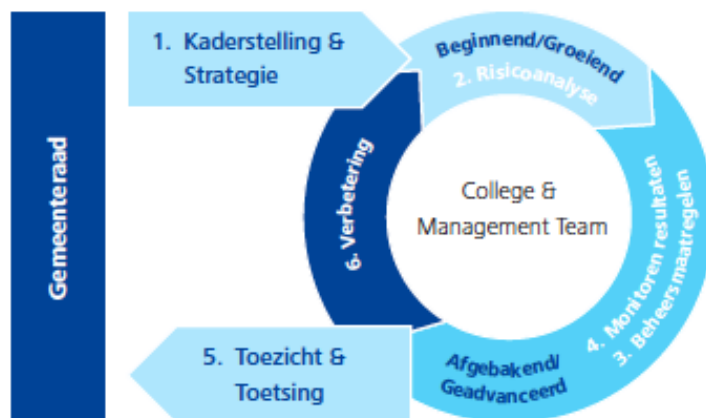
De burger moet vertrouwen hebben in de zender. Dat maakt dat vertrouwen een eigenschap is van “4. Ontvanger”.

In deze paragraaf werd de risicobeheerder al kort genoemd. Risicocommunicatie is geen op zichzelf staand proces maar maakt deel uit van het beheersproces van een risicosituatie. Op zijn beurt maakt het beheersproces weer deel uit van de risicocommunicatie. Dit wordt in de wetenschap verwachtingenmanagement of ook wel risicomanagement genoemd. Gemeenten in Nederland werken ook met risicomanagement. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

2.8 Risicomanagement

Beheersen, monitoren, verwachtingen managen en het voorkomen van crisissen zijn basiskennmerken binnen het risicomanagement (Dubbeldeman, Heinen & Reijmerink, 2009, p. 15-17). Het gaat daarbij niet om de losstaande kenmerken maar om een proces waarin deze kenmerken terugkomen.

Binnen gemeenten bestaat een toenemende behoefte aan beheersing van (mogelijke) gevaren (Dubbeldeman, Heinen & Reijmerink, 2009, p. 15-16). Dit is een proces dat niet zomaar te realiseren is. Er volgen een aantal stappen die soms zeer complex zijn en een lange doorlooptijd kunnen hebben. Om het proces van risicomanagement helder te krijgen is in figuur 4 het raamwerk van risicomanagement weergegeven. Het laat de zes stappen zien van het proces van risicomanagement in een gemeente.



Figuur 4. Risicomanagement raamwerk Uit: *Risicomanagement meer dan de som der delen* (p. 25), door Dubbeldeman et al., 2009.

De eerste stap bestaat uit het afbakenen van het beleid dat gemaakt moet worden met daarbij de keuzes rondom acceptabele risico's. Hierbij worden hoofddoelen en subdoelen gesteld. Bij de tweede stap vindt de risicoanalyse plaats. Hierbij worden de betrokkenen, de doelstellingen en de verwachte risico's met de mogelijke schade in kaart gebracht. De derde stap staat voor een set afspraken om duidelijkheid te creëren bij de betrokkenen over de manier waarop het risico wordt beheerst. Vervolgens wordt bij stap vier bekeken hoe het risicomanagementproces verloopt door de, van tevoren afgesproken, doelen te monitoren. Het gaat hier niet om een integrale evaluatie maar over resultaten van kleinere afzonderlijke doelen. In deze fase kunnen op een snelle manier kleine aanpassingen worden gedaan. Bij stap vijf vindt een integrale evaluatie plaats van de hoofddoelen. Aan de hand van deze stappen wordt bepaald of het veranderd moet worden, dit vindt plaats in stap zes. De gemeenteraad heeft in plaats van stap zes ook de mogelijkheid om nieuw beleid te starten.

Als het om een situatie gaat waarin het risico buiten de bevoegdheid van de gemeente valt kan een gemeenteraad weinig doen. De gemeente kan deze situatie communiceren naar de burgers en kan proberen de beleidsmakers te beïnvloeden die wel bevoegd zijn in zo'n situatie, zoals bij een Rijksoverheid.

Dat het doorlopen van de stappen niet altijd succesvol hoeft te zijn laat stap zes zien. Ondanks de invulling van stap één tot en met vijf kan het resultaat niet wenselijk zijn. Een reden hiervoor kan zijn dat na verloop van tijd toch een ander beeld is ontstaan van het onderwerp dat de wenselijke uitkomst doet veranderen.

Voor risicocommunicatie is het van belang dat een aantal punten uit risicomanagement terugkomt. De tweede stap, risicoanalyse, vindt ook plaats bij de zender in de vorm van een inhoudsanalyse. Daarnaast wordt bij risicomanagement het resultaat getoetst, dit gebeurt bij risicocommunicatie bij de feedback door middel van een evaluatie. De verbetering van de risicosituatie kan bij de risicocommunicatie vallen onder "6. Terugkoppeling" omdat een gemeente dan na de evaluatie verbeterpunten aan kan brengen. In het algemeen kan gezegd worden dat risicomanagement belangrijk is voor de risicosituatie. Om deze reden wordt risicomanagement bij de succes- en faalfactoren van "7. Situatie" geplaatst.

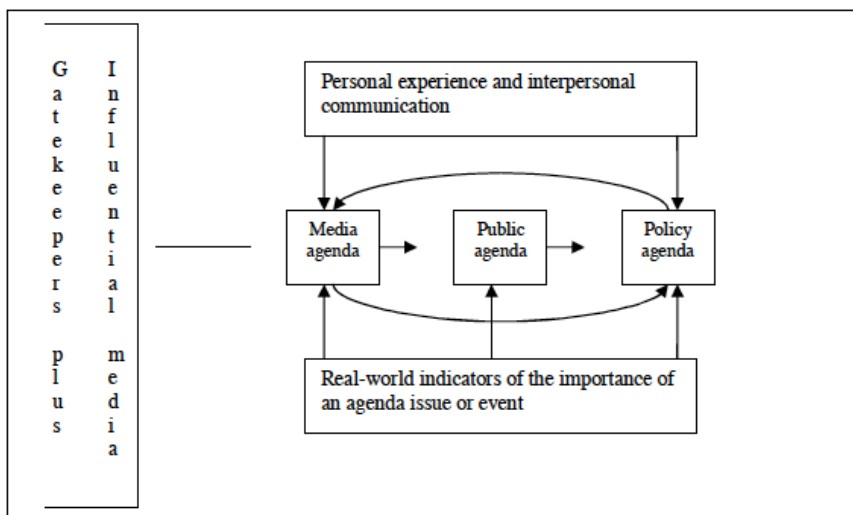
Er zijn nog twee kernkenmerken die voorkomen in SARF en invloed kunnen uitoefenen op risicocommunicatie en het succes ervan. De eerste is de invloed van actoren op de politieke en de risicosituatie. Dit onderwerp, agendasetting, zal in de volgende paragraaf besproken worden.

2.9 Agendasetting

Bepaalde onderwerpen worden behandeld in de politiek maar niet alle onderwerpen. Dit heeft als reden dat niet de capaciteit en de tijd bestaan om alle onderwerpen te laten passeren. Omdat bepaalde mensen een onderwerp graag op de politieke agenda willen hebben, proberen ze invloed uit te oefenen op het proces van de agendavorming van de politiek. Dit proces wordt ook wel agendasetting genoemd. Over het algemeen spelen de media een belangrijke rol bij agendasetting.

De media kunnen ervoor zorgen dat een onderwerp op de politieke agenda komt. Zij hebben de kracht om grote groepen mensen aan te spreken en te bereiken. Om vanuit de media een onderwerp op de politieke agenda te krijgen zijn volgens Robinson (1999) vier factoren van belang. Er moet onenigheid zijn over het onderwerp binnen de politiek. Het te voeren beleid moet onzeker zijn over de uitkomst. De media zijn kritiekvol over het onderwerp en de aanpak van de politiek. Als laatste moeten de media een bepaalde handeling bepleiten voor het oplossen van het onderwerp. Bij aanwezigheid van deze vier factoren is de kans groot dat het onderwerp op de politieke agenda komt.

Een theorie over agendasetting is die van Rogers en Dearing's (1987). Zij zien dat massamedia niet alleen worden beïnvloed door de media zelf. Zij worden ook beïnvloed door wat er in het "echt" gebeurt. Daarnaast wordt de politieke agenda beïnvloed door persoonlijke voorkeuren en communicatie (p. 555-594). Deze theorie stelt dat iets alleen op de politieke agenda kan komen door het eerst op de media agenda te hebben. Als tussenstap kan het ook nog op de publieke agenda staan.



Figuur 5. Model of agendasetting. Uit: *Communication Yearbook 11*, door E.M. Rogers en J.W. Dearing's, 1987

Dit model is erg gericht op de realiteit. Het houdt rekening met indicatoren (van de “echte” wereld en persoonlijke ervaringen) die meetbaar zijn. Bij het stromenmodel komen de stromen opeens bij elkaar en bestaat een grote toevalskans. Dit maakt het minder voorspelbaar. Een ander positief punt is dat een onderwerp eerst op de media agenda moet staan om op de politieke agenda te komen. Dit maakt de situatie van agendasetting meer te voorspellen. Als er een aantal van de vier kenmerken van Robinson (1999) voorkomen, dan is er sprake van een onderwerp op de media agenda. Het geeft daarmee al een vooraankondiging af voor de politieke agenda. De kenmerken van agendasetting van Robinson (1999) zijn een indicatie van de ernst van de situatie en wordt daarom bij “7. Situatie” geplaatst.

De rol van de media werd al duidelijk in de uiteenzetting van Robinson (1999). De manier waarop de media een grote rol spelen in de agendasetting heeft ook te maken met de krachten van de media. Welke deze krachten zijn wordt uiteengezet in de volgend paragraaf.

2.10 Krachten van de media

Media zorgen ervoor dat berichtgeving de burgers bereikt. De informatie kan op verschillende manieren worden verspreid zoals via tv, kranten, magazines, radio, social media en internet. Informatie die via tv wordt verspreid blijkt zeer invloedrijk te zijn, zelfs invloedrijker dan kranten, magazines, radio of internet (Xie et al., 2011, p. 452). Dit is te verklaren door de combinatie van beelden, teksten en geluiden. De informatie via de tv wordt door burgers zelfs als professioneler en daarmee betrouwbaarder gezien dan informatie die via andere media wordt verspreid. Zelfs als deze informatie door de andere media inhoudelijk beter is dan de informatie van tv (p. 462).

De media hebben zelf invloed op de inhoudelijke berichtgeving. De media zorgen voor de framing van een onderwerp. Een frame bestaat uit het definiëren van het probleem, definiëren van de oorzaak van het probleem, morele beoordeling en suggereren van oplossingen (Entman, 1991, p. 6-8). Een frame wordt daarnaast ook beïnvloed door een referentiekader van de schrijver of beoordelaar. Hierbij komt de eigen voorkeur terug, er vindt een selectie plaats en er vindt een interpretatie plaats, bij dit alles is ook sprake van Bias. Dit houdt in dat alles dat iemand selecteert en

prefereert, persoonsafhankelijk is. Wat de één ziet hoeft niet hetzelfde te zijn als wat de ander ziet (p. 6-8).

Voor risicocommunicatie hebben twee krachten van de media een belangrijk effect. Dit is het medium, hoe wordt de boodschap gepresenteerd. Uit deze paragraaf blijkt dat de combinatie van beelden, teksten en geluiden het meest succesvol is. Dit zal bij “2. Boodschap” worden toegevoegd als succes- en faalfactor. De manier waarop de boodschap wordt overgebracht zoals tv, krant etc. wordt toegevoegd aan “3. Medium”. De framing door de media wordt bij “7. Situatie” toegevoegd omdat de framing invloed heeft op de manier waarop door burgers naar de situatie wordt gekeken.

2.11 Beantwoording theoretische deelvragen

Vanuit de voorgaande paragrafen kunnen de twee theoretische deelvragen worden beantwoord. Naar aanleiding van de beantwoording volgt een tabel waarmee in dit onderzoek verder wordt gewerkt.

De eerste deelvraag: *Wat zijn de basiskenmerken van communicatie?*

De meest basale vorm van communicatie bestaat uit vier kenmerken: zender, boodschap, medium en ontvanger. In een geval van eenrichtingsverkeer zal de communicatie van zender naar ontvanger verlopen en is daarmee de communicatie voltooid. Echter is bekend dat het meestal gaat om interactieve communicatie en wordt communicatie beïnvloed door meerdere factoren.

Bij interactieve communicatie is er ruimte voor feedback en terugkoppeling. Dit houdt in dat de ontvanger feedback kan geven aan de zender. De terugkoppeling is een actie van de zender die daarmee reageert op de feedback van de ontvanger. Als één of beide kenmerken aanwezig zijn in de communicatie is sprake van interactieve communicatie.

De communicatie wordt constant beïnvloed door twee kenmerken: situatie en maatschappelijke context. Zowel de eenrichtingscommunicatie als de interactieve communicatie worden hierdoor beïnvloed. Dit komt omdat de communicatie plaatsvindt binnen een bepaalde situatie en afgestemd wordt aan de maatschappelijke context. Het kan ook voorkomen dat slechts een aantal kenmerken van communicatie hierdoor worden beïnvloed. Een voorbeeld hiervan is dat als een zender zich niks aantrekt van de situatie en maatschappelijke context, een ontvanger het toch in de voor hem/haar geldende situatie en maatschappelijke context plaatst.

In totaal bestaan acht basiskenmerken van communicatie: zender, boodschap, medium, ontvanger, feedback, terugkoppeling, situatie en maatschappelijke context.

De tweede deelvraag: *Welke kenmerken van risicocommunicatie behoren tot de succes- en faalfactoren?*

Risicocommunicatie is een specifieke vorm van communicatie die ingaat op de communicatie bij een risicosituatie. Het doel van risicocommunicatie is voorlichting, preventie en het afwenden van een crisissituatie. Om dit doel te bereiken zijn er een aantal succes- en faalfactoren die specifiek zijn voor

risicocommunicatie. Per basiskenmerk van communicatie is er één kenmerk (of meer) van risicocommunicatie dat tot een succes- en faalfactor leidt.

Om te beginnen is bij de zender het kenmerk inhoudsanalyse van belang. Hierbij gaat het om de risicosituatie, de mate van risicoperceptie en de aard van het gevaar. Deze kenmerken moeten in kaart worden gebracht door de zender om de risicocommunicatie op te starten. Bij de boodschap en keuze van het medium is de communicatiestrategie van belang. Deze wordt gemaakt door de zender en bepaalt hoe de boodschap via een bepaald medium de ontvanger moet bereiken. Hierbij is de doelstelling van de risicocommunicatie leidend. Bij het medium is nog een ander punt van belang en dat is het gebruik van beeld, tekst en geluid. De keuze voor een bepaald medium bepaalt ook de effectiviteit en reikwijdte van de boodschap. Het vertrouwen van de ontvanger in de zender is ook van belang voor de risicocommunicatie. Voor de feedback staat de evaluatie centraal, het gaat hier om de soort en het aantal feedback dat de zender krijgt van de ontvanger. De terugkoppeling is een gevolg op de evaluatie en bestaat uit de verbetering van de risicosituatie. Dit kenmerk is sterk afhankelijk van de uitkomst uit de evaluatie.

Voor risicocommunicatie zijn de situatie en de maatschappelijk context extra van belang. De situatie bestaat bij risicocommunicatie uit risicomanagement, agendasetting en framing door de media. Omdat het bij risicocommunicatie over voorlichting, preventie en het afwenden van een risico gaat moet de situatie gecontroleerd worden. Dit gebeurt door risicomanagement. Daarnaast wordt de situatie beïnvloed door de manier waarop een onderwerp op de politieke agenda komt, de agendasetting. Het wordt ook beïnvloed door de framing van de situatie door de media.

De maatschappelijke context bij risicocommunicatie wordt beïnvloed door twee kenmerken: het kunnen negeren van de situatie en normen en waarden. Het kunnen negeren van een risicosituatie bepaalt de mate waarin risicocommunicatie plaats moet vinden. De normen en waarden zijn van belang omdat een risicosituatie in verschillende normen en waarden andere gevolgen heeft voor de risicocommunicatie.

2.12 Overzicht literatuurstudie

Vanuit de literatuurstudie is een overzicht gemaakt van de succes- en faalfactoren. Deze zijn geplaatst onder de basiskenmerken van communicatie in kolom één (tabel 1 en 7). Daarnaast is in kolom twee de specificatie gegeven van de basiskenmerken (tabel 1 en 7). In kolom drie zijn de succes- en faalfactoren uit de literatuurstudie weergegeven voor risicocommunicatie (tabel 7). Er is sprake van een succesfactor als de factor uitgewerkt is en een positief effect heeft gehad op de uitwerking van de risicocommunicatie. Er is sprake van een faalfactor wanneer een factor niet uitgewerkt is of zelfs niet voorkomt bij de risicocommunicatie. Daarnaast is er ook sprake van een faalfactor als de factor zodanig is uitgewerkt dat het een negatief effect heeft op de risicocommunicatie.

Tabel 7: Succes- en faalfactoren bij risicocommunicatie

Communicatiekenmerken	Risicocommunicatie bij gemeenten	Succes- en faalfactoren
1. Zender	Gemeente	Inhoudelijke analyse - de risicosituatie - mate van risicoperceptie - aard van het gevaar
2. Boodschap	Uitleg van de situatie	Communicatiestrategie Beeld, tekst en geluid
3. Medium	<i>Verschillend</i>	Communicatiestrategie Tv, krant, tijdschrift, internet, radio of brief
4. Ontvanger	Burger	Vertrouwen in de zender
5. Feedback	Vragen vanuit burgers	Evaluatie
6. Terugkoppeling	Antwoord van gemeente	Verbetering van de risicosituatie
7. Situatie	Risicosituatie	Risicomanagement Agendasetting Framing door de media
8. Maatschappelijke context	Samenleving	Is de situatie te negeren? Normen en waarden

Door: Frank van Eck, 2013

3. Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van dit onderzoek. Eerst wordt de gekozen onderzoeksmethode beschreven en beargumenteerd. Daarna zal de casusselectie omschreven worden, gevolgd door de dataverzameling. Hierna wordt de methode van coderen beschreven. Als dit uiteengezet is, wordt inhoudelijk gekeken naar de begrippen die gemeten gaan worden in de data. Dit gebeurt in de operationalisatie. Als laatste worden de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek besproken.

3.1 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek is begonnen met een literatuurstudie naar communicatie en risicocommunicatie. De literatuurstudie is opgezet als een ontwerpend onderzoek. Gekeken is naar beschikbare wetenschappelijke literatuur over de basiskenmerken van communicatie. Toen deze basiskenmerken duidelijk waren is verdergegaan met het zoeken naar wetenschappelijke literatuur over risicocommunicatie. Hierbij is het verklarende model SARF, van Kaspersen et al. (1988) over de sociale versterking van risico's, richtinggevend geweest. De kenmerken van dit model zijn in de wetenschappelijke literatuur onderzocht op toepasbaarheid bij risicocommunicatie. Hieruit volgde een tabel met de beantwoording van de theoretische deelvragen, namelijk een uiteenzetting van de succes- en faalfactoren bij risicocommunicatie geordend naar de basiskenmerken van communicatie. Deze tabel (7) wordt vervolgens gebruikt in het vervolg van dit onderzoek.

In het empirische gedeelte van dit onderzoek komt de tabel (7) die ontworpen is in de literatuurstudie terug. Volgens exploratie wordt geanalyseerd hoe de succes- en faalfactoren van risicocommunicatie terugkomen in de data (empirie). Er worden drie casussen uitgezocht die alle gaan over risicocommunicatie waarbij gemeenten betrokken zijn. En er wordt gebruikgemaakt van data van professionals op het gebied van risicocommunicatie. De beschikbare data worden vervolgens gecodeerd naar de succes- en faalfactoren van tabel 7. Hierdoor kan gemakkelijk per casus en per factor bekeken worden welke informatie in de data beschikbaar is. De manier van coderen wordt verder uitgelegd in paragraaf 3.4. Na het coderen worden de gevonden data per casus uiteengezet in hoofdstuk 4 zodat er een overzicht is van de gevonden data. In de analyse worden de data inhoudelijk beoordeeld op grond van de kennis uit de literatuurstudie van dit onderzoek. Tussen de casussen wordt ook vergeleken hoe de succes- en faalfactoren voorkomen en wat de gevolgen ervan zijn.

Nadat de analyse heeft plaatsgevonden is duidelijk wat succes- en faalfactoren zijn in dit onderzoek en zullen deze bevindingen worden uitgelegd in de conclusie. De bevindingen worden inhoudelijk uitgewerkt in het hoofdstuk aanbevelingen om dit onderzoek direct bruikbaar te maken voor gemeenten in Nederland.

De casussen die voor dit onderzoek zijn gebruikt en de manier waarop deze zijn gekozen zullen in de volgende paragraaf worden uitgewerkt.

3.2 Casusselectie

Dit onderzoek is in opdracht van de academische werkplaats AMPHI en de gemeente Beuningen uitgevoerd. Om duidelijk te krijgen waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt volgt eerst een korte samenvatting van de wijze waarop dit onderzoek tot stand is gekomen. Dit heeft namelijk gevolgen voor de keuzes die in de casusselectie zijn gemaakt.

De burgers van de gemeente Beuningen hebben te maken met gezondheidsrisico's veroorzaakt door de twee omliggende rijkswegen: de A50 en de A73. De GGD is bezig met een feiten- en belevingsonderzoek naar deze gezondheidsrisico's in opdracht van de gemeente. Beuningen wil de uitkomsten van deze onderzoeken naar de burgers communiceren en wil zich goed voorbereiden. Dat is de reden dat AMPHI is gevraagd een student onderzoek te laten doen naar de communicatie van de gezondheidsrisico's. AMPHI heeft deze opdracht vervolgens breder gemaakt en wil onderzocht hebben hoe gemeenten in Nederland in het algemeen om moeten gaan met het communiceren van gezondheidsrisico's oftewel risicocommunicatie bij gemeenten.

De eerste casus die voor dit onderzoek wordt gebruikt is die van de gemeente Beuningen. Hierbij gaat het om het communiceren van de gezondheidsrisico's die ontstaan door de rijkswegen A50 en A73.

De keuze voor een volgende casus werd lastig omdat er meerdere casussen bestaan die vergelijkbaar zijn met de casus Beuningen. Voorbeelden zijn de casus Amsterdam A10 West, Rotterdam A13, Arnhem A12 etc. Het lastige aan deze vergelijkbare casussen is dat ze op hetzelfde punt zijn als bij de gemeente Beuningen of niet uitgebreid genoeg gerapporteerd zijn om effecten te kunnen meten. Dit maakt deze casussen onbruikbaar. Voor dit onderzoek moeten casussen gebruikt worden waarbij het hele communicatietraject is doorlopen en geëvalueerd is wat de effecten ervan zijn. Zouden deze casussen niet meegenomen worden, dan kan niet worden bekeken of een bepaald communicatietraject daadwerkelijk succesvol is of juist niet. Het andere argument om deze vergelijkbare casussen niet te gebruiken is dat de gemeente geen goede documentatie en evaluatie heeft van de uitkomsten na het volledige communicatietraject te hebben gevolgd. Dit punt kan opgelost worden door middel van interviews met bestuurders, beleidsmakers en burgers in de betreffende gemeente. Toch is ervoor gekozen deze interviews niet te houden. Deze keuze is gemaakt met het oog op de korte tijd waarin dit onderzoek plaatsvindt en het ontbreken van de juiste financiële middelen. Deze keuze betekent voor het onderzoek dat het niet volledig generaliserend is voor andere gemeenten in Nederland. Daarbij zouden de uitkomsten van dit onderzoek verder onderzocht moeten worden met meer beschikbare tijd en financiële middelen bij vergelijkbare casussen als van de gemeente Beuningen om meer te kunnen generaliseren.

Na het afvallen van de vergelijkbare casussen is de focus gelegd op casussen waarbij risicocommunicatie plaatsvindt, de gemeente een rol speelt in de casus en in de communicatie, en documentatie van de gang van zaken achteraf beschikbaar is in de vorm van een evaluatie. Ook moet bij één casus de risicocommunicatie succesvol zijn geweest en bij de andere casus juist niet. Met deze criteria kwam de casus Schiphol en de geluidsoverlast naar voren. Deze casus voldeed echter niet aan de vastgestelde criteria. De rol van de gemeente in de communicatie komt in de documentatie niet goed naar voren omdat de Rijksoverheid zich meer bezighoudt met Schiphol in plaats van de omliggende gemeenten.

Als tweede optie kwam de Q-koortscasus aan bod op aanraden van een collega van AMPHI. Deze casus voldoet wel aan de criteria omdat het voor een deel gaat over communicatie van een gezondheidsrisico (risicocommunicatie) naar burgers, gemeenten een grote rol spelen, communicatie bewust uitblijft en het goed gedocumenteerd is. Daarbij is de risicocommunicatie geen succes geweest en daardoor is dit de casus waarbij de risicocommunicatie mislukte.

De derde optie kwam ter sprake in een gesprek met een docent van de Radboud Universiteit. Het gaat om de casus Thermphos. Hierbij zijn alle criteria ook aanwezig. Er vindt risicocommunicatie plaats, gemeenten spelen een rol in deze communicatie en er is goed gedocumenteerd. In deze casus is de risicocommunicatie wel succesvol en daarom is dit dan ook de casus waarbij risicocommunicatie lukt.

Er zijn nu drie casussen gekozen voor dit onderzoek, waarvan één met succesvolle risicocommunicatie en één zonder. Dankzij gesprekken met collega's bij AMPHI is de connectie gelegd met professionals die onderzoek doen naar gezondheidsrisico's en de uitkomsten daarvan geregeld in het werkveld overbrengen. Dit zijn in dit geval medewerkers bij de GGD Nijmegen, de GGD Gelderland-Midden en de GGD Amsterdam. De expertise van deze professionals zal in dit onderzoek ook worden meegenomen. De data van de GGD (interviews en beleidsdocumenten) kunnen niet als casus dienen omdat het niet om een bepaalde case gaat. De data zijn echter gericht op risicocommunicatie vanwege de expertise van de GGD. Zo kan de data wel gebruikt worden in dit onderzoek als best practice en daarmee een aanvulling van het empirisch gedeelte van dit onderzoek zijn.

3.3 Dataverzameling

Aan het begin van dit onderzoek is een hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen geïnterviewd. Deze deskundige heeft uitleg gegeven over de basis van risicocommunicatie en de kenmerken die ermee te maken hebben. Deze informatie vormt het begin van de literatuurstudie.

Voor het empirische deel van dit onderzoek zijn de opdrachtgevers van dit onderzoek van belang, AMPHI en de gemeente Beuningen. Vanuit deze opdrachtgevers zijn een aantal contacten gemaakt. Vanuit AMPHI en de gemeente Beuningen bestonden nauwe contacten met de GGD Nijmegen. Door deze contacten is duidelijk geworden dat de medewerkers bij de GGD bepaalde expertise hebben als het gaat om gezondheidsrisico's en de communicatie ervan. Dit is de reden dat het eerste interview plaatsvond bij de GGD Nijmegen. Via de geïnterviewde medewerker van de GGD Nijmegen is een medewerker van de GGD Gelderland-Midden voorgesteld die op een hoger niveau te maken heeft met communicatie van gezondheidsrisico. Via deze geïnterviewde medewerker kwam ik terecht bij twee medewerkers van de GGD Amsterdam. Een daarvan houdt zich specifiek bezig met het gezondheidsrisico door luchtverontreiniging en de communicatie ervan. De andere is gespecialiseerd in risicocommunicatie en heeft meegeschreven aan een beleidsdocument over risicocommunicatie bij de GGD Amsterdam. Daarnaast heeft deze geïnterviewde collega's van andere GGD'en training gegeven in risicocommunicatie. Op deze manier zijn de vier interviews bij de GGD tot stand gekomen. Alle interviews zijn semigestructureerd afgenomen. De topiclijst en de daaruit volgende vragenlijst zijn te zien in bijlage 1 en 2. Ze zijn beide gericht op de succes- en faalfactoren uit tabel 7. Naast de interviews zijn twee documenten van de GGD gebruikt. Het eerste is het net genoemde beleidsdocument dat uit een algemene richtlijn voor risicocommunicatie bestaat. Het is ontwikkeld in Amsterdam maar geldend voor alle GGD'en in Nederland. Het tweede document is een evaluatie van de communicatie over luchtverontreiniging in Amsterdam. Door gebruik te maken van interviews, een richtlijn en een evaluatie is er sprake van datatriangulatie waarbij risicocommunicatie centraal staat.

De casus Beuningen is zoals eerder aangegeven gekozen omdat het een van de opdrachtgevers is en als basis geldt voor dit onderzoek. Voor deze casus zijn bij de gemeente Beuningen een aantal medewerkers geïnterviewd. Het gaat hier om de projectmanager A50 die tevens ook de aanvraag voor dit onderzoek heeft gedaan, een beleidsmedewerker van de Afdeling Welzijn en een medewerker van de Afdeling Communicatie. Alle drie interviews zijn net als de interviews bij de GGD afgenomen aan de hand van de topic- en vragenlijst uit bijlage 1 en 2. Naast de interviews is er een document dat gebruikt wordt bij deze casus. Dat is de handreiking van de Rijksoverheid voor risicocommunicatie uit 2003. Deze is aanwezig bij de Afdeling Communicatie van de gemeente Beuningen. Voor deze casus kan geen datatriangulatie plaatsvinden omdat er nog geen einde is aan de situatie in deze casus. Dit houdt in dat voorzichtig wordt omgegaan met de verkregen data. Het proces van risicocommunicatie kan geanalyseerd worden, de uitkomst niet.

De casus Q-koorts bestaat uit een aantal documenten en politieke reacties op de risicosituatie en op het evaluatierapport van de Commissie Van Dijk. Om te beginnen wordt een evaluatierapport gebruikt dat door de GGD Hart voor Brabant is opgesteld. Het tweede document is een evaluatierapport dat door de Commissie Van Dijk is opgesteld. Deze commissie is destijds in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Tweede Kamer aan het werk gegaan. Verder wordt gebruikgemaakt van twee evaluatierapporten die door andere organisaties zijn gemaakt. De politieke reacties bestaan uit reacties van provinciale politici op de risicosituatie en op het evaluatierapport van de Commissie Van Dijk en uit de landelijke politieke reacties van Tweede Kamerleden op de risicosituatie. In deze casus is ervoor gekozen om betrokkenen niet te interviewen omdat het een inmiddels drie jaar oude casus is. Daarnaast is het evaluatierapport van de Commissie Van Dijk uitputtend als het gaat om de risicocommunicatie in deze casus. De datatriangulatie kan daardoor hier niet plaatsvinden. Echter is de integriteit van een ingestelde commissie zoals die van de Commissie Van Dijk zo groot dat de inhoud als objectief beschouwd mag worden. Voor dit onderzoek wordt daarom veel waarde gehecht aan de inhoud van dit evaluatierapport.

De casus Thermphos bestaat uit soortgelijke documenten als bij de casus Q-koorts. Er wordt gebruikgemaakt van een evaluatierapport dat is gemaakt door een ingestelde commissie: de Commissie Mans. Deze commissie werkt in opdracht van de provincie Zeeland, Provinciale Staten. Daarnaast zullen de bestuurlijke reacties van bestuurders van de Provinciale Staten en van de omliggende gemeenten bij Thermphos op de risicosituatie en het evaluatierapport onderzocht worden. In deze casus is dezelfde keuze gemaakt als bij de Q-koorts casus om betrokkenen niet te interviewen met het oog op de uitgebreide verslaglegging over de communicatie in het evaluatierapport. Bij deze keuze speelt ook mee dat de casus Thermphos sinds de jaren 90 loopt en daarmee zo oud is dat antwoorden van geïnterviewden gekleurd zullen zijn door de tijd. Datatriangulatie kan ook in deze casus niet plaatsvinden. In deze casus wordt ook aangenomen dat de integriteit van de Commissie Mans groot is en dat het daarmee een betrouwbaar evaluatierapport is.

3.4 Coderen

Om de succes- en faalfactoren terug te vinden in de data wordt in dit onderzoek gecodeerd. Dit houdt in dat alle documenten die worden gebruikt, ook de interviews, uitgeschreven zijn. Vervolgens vindt met behulp van het datamanagementprogramma Atlas TI de codering plaats. In de

operationalisatie staat beschreven wanneer een succes- of faalfactor wordt gecodeerd in de data. Als er wordt voldaan aan de criteria van de operationalisatie wordt er gecodeerd. Bijvoorbeeld bij de succes- en faalfactor “communicatiestrategie”. Als in de data een stuk tekst staat over de manier van communicatie worden de vragen die bij de operationalisatie in paragraaf 3.5.2 staan gesteld. Als in dit geval twee van de drie vragen of meer positief worden beantwoord zal dit stuk tekst worden gecodeerd als “succesfactor communicatiestrategie”. In het geval dat minder dan twee vragen positief beantwoord kunnen worden zal het stuk tekst worden gecodeerd als “faalfactor communicatiestrategie”. Nadat alles is gecodeerd kan per casus bekeken worden op welke wijze de begrippen terugkomen. Dit gebeurt in de datapresentatie. Daarna kunnen de uitkomsten tussen de casussen vergeleken worden om te bekijken wat de gelijkenissen zijn en wat de verschillen. Op deze manier kan bekeken worden wat de effecten van de succes- en faalfactoren zijn in verschillende risicosituaties.

Om de inhoud van de casussen te kunnen toetsen aan de succes- en faalfactoren van risicocommunicatie moeten de begrippen uit tabel 7 meetbaar worden gemaakt. Dit gebeurt in de volgende paragraaf.

3.5 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de succes- en faalfactoren meetbaar gemaakt. De indeling van tabel 7 wordt aangehouden. Per communicatiekenmerk worden de succes- en faalfactoren benoemd. Vervolgens wordt per factor beschreven welke kenmerken in de tekst aanwezig moeten zijn om de factor als succesfactor of als faalfactor te coderen.

3.5.1 Zender

De succes- en faalfactor van de zender is de inhoudelijk analyse. Dit is een breed begrip en is voor risicocommunicatie al verder aangescherpt in drie kenmerken: de risicosituatie, de mate van risicoperceptie en de aard van het gevaar.

De risicosituatie gaat over een situatie waarbij een risico aanwezig maar ook over een situatie waarin zich preventie, voorlichting of crisisafwending voordoen. Of een risicosituatie voorkomt in de data wordt bepaald aan de hand van de volgende vragen. Als deze positief beantwoord kunnen worden, is sprake van een risicosituatie, kan dit niet dan is er geen sprake van een risicosituatie.

- Is er sprake van een situatie waarin preventie, voorlichting of crisisafwending voorkomen?
- Kunnen de gevolgen van de situatie beïnvloed en uitgelegd worden binnen de maatschappelijke context?
- Is de situatie het gevolg van een opbouwend proces?

Als duidelijk wordt dat er een risicosituatie aanwezig is kan verder gecodeerd worden naar succes- of faalfactor. Om te bepalen welke factor aanwezig is zullen de volgende vragen beantwoord moeten worden. Als deze positief worden beantwoord is sprake van een succesfactor, bij een negatieve beantwoording van een faalfactor.

- Wordt de risicosituatie als zodanig erkend?
- Wordt er gevolg aan de risicosituatie gegeven?

De mate van risicoperceptie gaat over de manier waarop burgers feitelijk naar een risico kijken en hoe burgers dit risico accepteren of juist niet. De kenmerken voor risicoperceptie, de

beheersbaarheid en kenbaarheid, zijn in de literatuur duidelijk gesteld en terug te vinden in tabel 3 en 4. De manier waarop de kenmerken aanwezig zijn bepaalt of er sprake is van beheersbaarheid of onbeheersbaarheid en kenbaarheid of onkenbaarheid. In de data wordt de mate van risicoperceptie gecodeerd als de kenmerken aanwezig zijn en de daaruit volgende conclusie van de mate van risicoperceptie is getrokken zoals in tabel 5 uitgewerkt staat. Er wordt een succesfactor gecodeerd als tenminste drie van de vijf kenmerken van (on)beheersbaarheid en ook van (on)kenbaarheid in de tekst voorkomen. Als dit niet zo is zal het als faalfactor worden gecodeerd.

De aard van het gevaar betreft de beleving en de reactie van burgers op het risico. De manier waarop dit kan voorkomen en als zodanig wordt gecodeerd in de data staat beschreven in tabel 6. Daarbij zijn twee vragen van belang.

- Is het gevaar veroorzaakt door mensen?
- Is het gevaar veroorzaakt door de natuur?

Er wordt gecodeerd als succesfactor als een van deze vragen wordt beantwoord. Als deze vraag wordt genegeerd is er sprake van een faalfactor.

3.5.2 Boodschap

De communicatiestrategie is voor de boodschap de succes- en faalfactor. In de communicatiestrategie staat duidelijk beschreven wat de boodschap is of moet zijn. In de data wordt dit gecodeerd als succesfactor als minstens twee van de drie vragen positief worden beantwoord. Als minder dan twee vragen positief worden beantwoord zal het als faalfactor worden gecodeerd.

- Is er een communicatieplan gemaakt?
- Staat er beschreven wat de boodschap moet zijn?
- Is duidelijk wat het doel van de boodschap is?

Een andere succes- en faalfactor van de boodschap is de keuze van de presentatie van de boodschap. Het gaat hierbij om het gebruik van beeld, tekst en geluid. Als één of meer van de drie genoemde presentatievormen aanwezig zijn in de data zal dit gecodeerd worden. Het wordt vervolgens als succesfactor gecodeerd als er minstens twee kenmerken aanwezig zijn. Bij minder dan twee kenmerken zal het als faalfactor gecodeerd worden.

3.5.3 Medium

De communicatiestrategie is ook voor het medium een succes- en faalfactor. Hierbij gaat het echter niet om de inhoud van de boodschap maar om de manier waarop deze wordt gecommuniceerd. Als de manier van communicatie wordt beschreven zal deze gecodeerd worden als medium. Vervolgens bij een positieve beantwoording van de volgende vragen zal het gecodeerd worden als succesfactor. Bij een negatieve beantwoording zal dit als faalfactor worden gecodeerd.

- Is er beschreven via welke manier wordt gecommuniceerd?
- Is er een afweging en argumentatie gemaakt voor de keuze van het medium?

Een andere succes- en faalfactor van het medium is het medium zelf. Hierbij zijn een aantal media benoemd in de literatuurstudie. Dit zijn: tv, krant, tijdschrift, internet, radio en brief. Als een van deze media voorkomt in de data zal deze gecodeerd worden. Als er in de data een ander soort medium aanwezig is zal dit ook gecodeerd worden. De vragen die positief beantwoord moeten worden zijn:

- Is er sprake van informatieoverdracht?
- Wordt duidelijk op welke manier de informatieoverdracht plaatsvindt?

Als er meer dan twee soorten van informatieoverdracht plaatsvinden zal het gecodeerd worden als succesfactor en bij minder dan twee soorten van informatieoverdracht als faalfactor.

3.5.4 Ontvanger

De succes- en faalfactor bij de ontvanger van risicocommunicatie is gericht op het vertrouwen in de zender. Het vertrouwen is belangrijk voor de acceptatie van de risicocommunicatie. Om vertrouwen te kunnen coderen in de data moet de volgende vraag kunnen worden beantwoord:

- Is te herleiden of de burger vertrouwen heeft of juist niet?

Als er sprake is van vertrouwen is dit een succesfactor maar is duidelijk dat er geen vertrouwen is, dan zal dit als faalfactor worden gecodeerd.

3.5.5 Feedback

Bij de feedback is de evaluatie de succes- en faalfactor. Met de evaluatie wordt bedoeld dat het voor de zender duidelijk is welke reacties de risicocommunicatie bij burgers heeft opgeleverd. Deze reacties zullen in de data worden gecodeerd als deze voorkomen. Van belang is daarbij dat er een duidelijke reactie is van de ontvanger op de risicocommunicatie. Als deze reactie er is zal bekeken worden of het een positieve of negatieve reactie is. Is het eerste het geval, dan is het een succesfactor. Als de reactie negatief is deze gecodeerd worden als faalfactor.

3.5.6 Terugkoppeling

De terugkoppeling gaat een stap verder dan de hiervoor genoemde feedback. Bij de terugkoppeling is de succes- en faalfactor afhankelijk van verbetering van de risicosituatie. Dit houdt in dat de zender reageert op de feedback na de risicocommunicatie. In de data zal dit gecodeerd worden als te zien is dat de zender reageert op de ontvanger. Als deze reactie leidt tot een positieve verbetering van de risicosituatie zal het als succesfactor worden gecodeerd. Als de reactie niet leidt tot een positieve verbetering van de risicosituatie zal het als faalfactor worden gecodeerd.

3.5.7 Situatie

In de situatie zijn drie succes- en faalfactoren van belang: risicomangement, agendasetting en framing door de media. Het risicomangement wordt gekenmerkt door de stappen in figuur 4. Het geeft inzicht in de situatie door het complete beeld duidelijk te hebben. Als twee van de stappen uit figuur 4 voorkomen in de data zullen deze als succesfactor gecodeerd worden. Bij minder dan twee stappen zal het gecodeerd worden als faalfactor.

Agendasetting is de manier waarop een onderwerp op de politieke agenda komt. Om dit op te sporen in de data en te coderen, moeten de volgende vragen positief beantwoord worden.

- Hebben de media of een belangengroep invloed gehad op de agendasetting van een onderwerp?
- Wordt bewust invloed uitgeoefend op de agendasetting?
- Komen er kenmerken van Robinson (1999) voor?

Als de agendasetting lukt en een onderwerp op de politieke agenda komt, zal dit als succesfactor worden gecodeerd. Als het ondanks de poging tot agendasetting niet op de politieke agenda komt, zal het gecodeerd worden als faalfactor.

De framing van de media sluit aan bij de agendasetting en gaat over de manier waarop media een onderwerp presenteren. Hierbij zijn de vier kenmerken die Entman (1991) noemt van belang. Als in de data naar voren komt dat minimaal twee van deze kenmerken aanwezig is zal het als succesfactor worden gecodeerd. Bij minder dan twee kenmerken zal het als faalfactor worden gecodeerd.

3.5.8 Maatschappelijke context

Voor de maatschappelijk context zijn twee succes- en faalfactoren van belang, of de situatie te negeren is en de normen en waarden. De vraag, of de situatie te negeren is, is van belang vanwege de aandacht die een risicosituatie zal krijgen. Om dit te coderen in de data worden de volgende vragen gesteld:

- Is de risicosituatie te negeren in de maatschappij?
- Wordt aandacht gegeven aan de risicosituatie?

Als de eerste vraag negatief wordt beantwoord en de tweede vraag positief is sprake van een succesfactor. Andersom is sprake van een faalfactor.

De normen en waarden plaatsen een risicosituatie in de maatschappelijke context. Dat wil zeggen dat de normen en waarden van de maatschappij bepalen hoe een risicosituatie bekeken wordt en ermee wordt omgegaan. Als er normen en/of waarden worden weergegeven in de data zullen deze worden gecodeerd. Het aanwezig zijn van normen en/of waarden in de data is vervolgens de succesfactor. Bij minimale benoeming van normen en/of waarden is dit een faalfactor.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

In kwalitatief onderzoek zijn de betrouwbaarheid en validiteit vaak minder stellig weer te geven dan bij kwantitatief onderzoek. Dit komt omdat kwalitatief onderzoek voor een deel subjectief is (van Thiel, 2010, p. 167). In dit onderzoek is dit niet anders. Om deze reden zal hier gesproken worden over navolgbaarheid als het gaat om betrouwbaarheid en over overdraagbaarheid als het gaat om validiteit (p. 167).

De navolgbaarheid van dit onderzoek wordt beïnvloed door de keuzes die zijn gemaakt in dit onderzoek. De opdrachtgevers hebben hier een rol in gehad. Vanuit AMPHI bestaan contacten met de GGD waardoor eerst op een informele manier contact is gelegd. Toen duidelijk werd dat de GGD inhoudelijk kon bijdrage aan dit onderzoek is op een formele manier contact gelegd met medewerkers. Dit heeft geresulteerd in interviews, richtlijnen en beleidsdocumenten over risicocommunicatie. De keuze voor de GGD heeft ervoor gezorgd dat niet verder is gekeken naar andere professionals die gespecialiseerd zijn in risicocommunicatie. Deze keuze is bewust gedaan omdat bij de GGD zowel theoretisch als praktisch veel expertise bestaat in risicocommunicatie. Voor de overdraagbaarheid betekent dit dat het onderzoek alleen gericht is op situaties waarbij een overheidsorganisatie de risicocommunicatie uitvoert. Dit is voor deze opdracht ook de bedoeling maar het is daarmee nog niet overdraagbaar naar situaties waarin bijvoorbeeld commerciële organisaties risicocommunicatie uitvoeren.

De navolgbaarheid van de keuzen voor de casussen is gebaseerd op de informatie van mensen die betrokken zijn bij dit onderzoek. De keuze voor de casus Beuningen komt voort uit het feit dat dit de opdrachtgever is en deze casus de leidraad voor dit onderzoek vormt. Hiermee is het startpunt voor de casuszoektocht gezet en is gezocht naar vergelijkbare casussen. De betrokkenen bij dit onderzoek

hebben ook richting gegeven aan de casusselectie dankzij kennis die zij hebben opgedaan in hun werkveld. Toen duidelijk werd dat vergelijkbare casussen niet toegankelijk of aanwezig waren, hebben de betrokkenen geadviseerd om verder te kijken naar casussen over risicocommunicatie. Zij kwamen daarbij met voorbeelden en er zijn criteria opgesteld om te bepalen of een casus bruikbaar is, zoals staat beschreven in paragraaf 3.2. De betrokkenen hebben een duidelijke rol gespeeld in de casusselectie. Het zou kunnen zijn dat als er andere betrokkenen waren dat er andere casussen waren gekozen. Echter zijn de gekozen casussen dekkend genoeg om te gebruiken voor dit onderzoek. Voor de overdraagbaarheid heeft dit gezorgd dat het onderzoek erg algemeen blijft in de conclusie over risicocommunicatie. Ook de keuze voor één casus waarbij de risicocommunicatie succesvol was en één casus waarbij dit niet het geval was zorgt voor een hogere overdraagbaarheid. Het is daardoor toepasbaar voor verschillende situaties waarin risicocommunicatie voorkomt.

Voor de interviews is gekozen voor een open stijl van interviewen. Voor de navolgbaarheid betekent dit dat alleen de topiclijst en de open interviewvragen beschikbaar zijn. Hiervoor is gekozen vanwege de brede invulling van factoren in risicocommunicatie. Dit om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk onderwerpen van risicocommunicatie aan bod komen zonder dat er te veel gestuurd wordt in de antwoorden van de geïnterviewde. Hierdoor is de overdraagbaarheid gewaarborgd omdat de interviewer de besproken onderwerpen in de gaten houdt en een zo breed mogelijk scala aan antwoorden krijgt. De keuze voor de geïnterviewden is beïnvloed door de omstandigheden waaronder dit onderzoek plaatsvindt, de contacten met de GGD en met de opdrachtgever. De keuze voor de specifieke personen in de organisaties is gemaakt op basis van hun expertise, betrokkenheid en ervaring in situaties zoals die van dit onderzoek. Voor de navolgbaarheid betekent het dat met de keuze van de geïnterviewde duidelijk wordt dat alleen gekozen is voor personen die professionals zijn als het gaat om risicocommunicatie. Dit vergroot de overdraagbaarheid omdat de geïnterviewden de expertise hebben met betrekking tot risicocommunicatie. Hierdoor zijn interviews met anderen niet nodig. Echter zijn meer interviews wenselijk maar met het oog op de tijd en middelen van dit onderzoek niet haalbaar. Met de geïnterviewden is afgesproken dat zij anoniem in dit onderzoek vermeld zullen worden. Dit heeft tot gevolg dat de navolgbaarheid niet volledig is gewaarborgd. Toch is voor anonimiteit gekozen omdat de geïnterviewden op deze manier vrij kunnen antwoorden op de interviewvragen. De overdraagbaarheid is hiermee positief beïnvloed omdat de informatie uit de interviews betrouwbaarder is vanwege het vrij kunnen antwoorden op de interviewvragen.

In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van codering. Hiervoor zijn de factoren van risicocommunicatie geoperationaliseerd (paragraaf 3.5). Daarbij staat beschreven hoe een factor herkend kan worden in de tekst om de tekst te kunnen coderen. Het gevaar hierbij is dat andere (niet theoretische) factoren gemist kunnen worden bij het coderen. Het is aan de subjectiviteit van de onderzoeker om deze factoren toch op te merken, indien aanwezig. In ieder geval wordt door codering gezorgd voor de navolgbaarheid van de theoretische factoren (tabel 7). Door middel van de coderingen is de overdraagbaarheid gewaarborgd doordat alle factoren op een systematische wijze worden afgewerkt.

Uit het proces van coderen zijn bepaalde teksten naar voren gekomen die gebruikt worden voor de analyse. De teksten zijn bij het coderen al gemerkt als succes- of faalfactor; hierdoor is de lading van de tekst bepaald. De interpretatie die vervolgens plaatsvindt van de gevolgen van deze succes- of faalfactoren is deels subjectief door de inbreng van de onderzoeker. Dit komt omdat de onderzoeker

moet bepalen in welke mate de succes- of faalfactor voorkomt in de casus en invloed uitoefent. Dit proces wordt beargumenteerd in de analyse, hetgeen ervoor zorgt dat de navolgbaarheid en overdraagbaarheid zoveel mogelijk worden gewaarborgd.

4. Datapresentatie

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen uit de casussen worden weergegeven. Deze zijn naar voren gekomen door het coderen van de data zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven. Dit zal per casus worden weergegeven. Als eerste staan de bevindingen uit de data van de GGD genoemd, gevolgd door de casus Beuningen, de casus Q-koorts en als laatste de casus Thermphos.

4.1 De GGD

Zoals eerder naar voren is gekomen beschikt de GGD over experts op het gebied van risicocommunicatie. Hier werken namelijk onderzoekers die gezondheidsrisico's vaststellen en deze presenteren aan organisaties en burgers. Op welke wijze de experts bij de GGD de risicocommunicatie toepassen wordt uitgelegd aan de hand van het voorbeeld van de communicatie van de gezondheidsrisico's van fijnstof in de omgeving van rijkswegen.

De GGD-experts doen onderzoek naar fijnstof en meten daarbij welke waarden fijnstof aanwezig zijn op bepaalde afstanden van een rijksweg (GGD-medewerkers Nijmegen en Amsterdam, 2013). Deze waarden worden eerst vergeleken met die van de Europese norm. De fijnstofwaarden moeten namelijk binnen deze norm blijven. Daarnaast bekijken de onderzoekers welke gevolgen de fijnstof daadwerkelijk heeft voor burgers. De fijnstofwaarde kan namelijk binnen de norm zijn maar toch een gezondheidsrisico vormen (GGD-medewerkers Gelderland-Midden, Amsterdam en Nijmegen, 2013). Na de vaststelling hiervan moet dit gezondheidsrisico ook aan burgers worden overgebracht.

Om de gezondheidsrisico's over te brengen moet volgens de GGD op een aantal punten worden gelet. Allereerst is het van belang dat de situatie goed in kaart wordt gebracht. De informatie die gecommuniceerd moet worden, moet duidelijk zijn. Daarnaast is het van belang dat deze communicatie open verloopt. Een geïnterviewde van de GGD Amsterdam zegt daar het volgende over:

“Het communiceren van een verschil is gemakkelijker dan een enkel getal, zelfs als dit verschil negatieve gevolgen heeft voor burgers (GGD-medewerker Amsterdam, 2013).”

In de richtlijn voor risicocommunicatie van de GGD staat ook dat het communiceren van een verschil helpt om een situatie in perspectief te plaatsen, het risico ondanks een meevaller niet mag worden onderschat en geen misleidende vergelijkingen mogen worden gemaakt (Elsman-Domburg, 2006, p. 22-23)

Nadat de situatie duidelijk is wordt gekeken naar de context van de situatie. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel de situatie als de maatschappelijke context.

“Er bestaat een groot verschil tussen de concentratie fijnstof op de Veluwe en in de stad Amsterdam, dat mag duidelijk zijn. Als op de Veluwe eenzelfde concentratie fijnstof wordt gemeten als in Amsterdam, dan is er een groter gezondheidsrisico om te communiceren. Hier houden we dan uiteraard rekening mee (GGD-medewerker Amsterdam, 2013).”

Het verschil in locatie heeft er ook mee te maken dat er in een situatie zoals bij Amsterdam minder makkelijk een oplossing bestaat voor het gezondheidsprobleem dan op de Veluwe. Dit komt bijvoorbeeld omdat Amsterdam met veel verkeer te maken heeft en er weinig ruimte is voor grote oplossingen om fijnstof te verdrijven. Daarnaast wordt gekeken naar de maatschappelijke context. Het maakt volgens de GGD-medewerkers een groot verschil wanneer gezondheidsrisico's moeten worden overdragen aan een grote groep mensen of aan een kleine groep. Van belang is vooral dat

kleine groepen betrokkenen gedetailleerde informatie vragen (GGD-medewerkers Gelderland-Midden en Amsterdam, 2013).

“Als een actiecomité zich hardmaakt over een bepaalde situatie is ons advies altijd om vanaf het begin met hen om tafel te gaan zitten. Door vanaf het begin een actiecomité te betrekken in een situatie kweek je “goodwill” en schep je duidelijkheid, zelfs als je acties onderneemt waar het actiecomité op tegen is. In gesprek blijven is altijd beter (GGD-medewerker Amsterdam, 2013).”

De rol van de GGD is ook van belang bij het overdragen van de gezondheidsrisico's. De GGD voert een wettelijke taak uit voor de gemeente. Dit houdt in dat de GGD opdrachten krijgt van de gemeente om bijvoorbeeld een onderzoek uit te voeren (GGD-medewerker Nijmegen, 2013). De GGD heeft daarnaast de bevoegdheid zelf een onderzoek te starten als de GGD daar reden toe ziet (GGD-medewerker Gelderland-Midden, 2013). Ondanks dat de GGD een wettelijke taak van de gemeente uitvoert zal de GGD de inhoud van een onderzoeksrapport onafhankelijk presenteren.

“Als wij advies uitbrengen zullen wij dit op een onafhankelijke manier doen. Als blijkt dat er slechte resultaten (van gezondheidsrisico's) zijn behaald voor een gemeente zullen wij dit ook zo benoemen. We werken voor de gemeente maar hebben onze eigen onafhankelijke positie (GGD-medewerker Nijmegen, 2013).”

“Dankzij deze instelling genieten wij een groot vertrouwen van burgers (GGD-medewerkers Amsterdam en Gelderland-Midden 2013).”

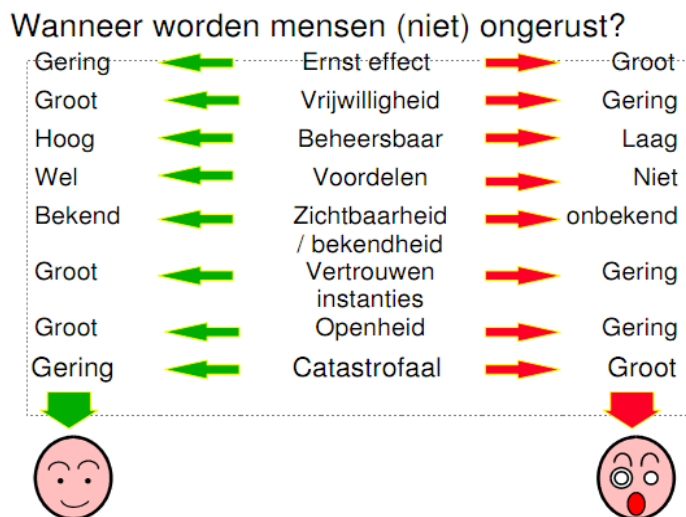
“Wij worden als organisatie als vrij onafhankelijk gezien en niet als een onderdeel van de gemeente dat gekleurde informatie geeft. Er zullen echter altijd organisaties zijn die nog meer vertrouwen hebben van burgers als het gaat om onafhankelijkheid. Neem bijvoorbeeld een RIVM of een KEMA (GGD-medewerker Gelderland-Midden, 2013).”

Ondanks al deze aandachtspunten was de situatie vroeger dat burgers om onbegrijpelijke redenen niet zoals verwacht reageerden op gezondheidsrisico's. Nu meer bekend is over risicocommunicatie is te zien waar dit fenomeen vandaan komt: de risicoperceptie (GGD-medewerker Amsterdam, 2013; Elsman-Domburg, 2006, p. 9).

Door risicoperceptie te begrijpen kan verklaard worden waarom burgers in sommige aan gezondheidsrisico's verbonden situaties niet of nauwelijks reageerden en in sommige andere situaties overreageerden.

De GGD heeft in haar richtlijn over risicocommunicatie het volgende figuur (6) opgenomen. In het interview met een van de medewerkers van de GGD Amsterdam tekende de geïnterviewde dit model vrij wel gelijk identiek na. Daarbij vertelde de geïnterviewde wel dat de termen in de middelste kolom nog veel meer verder uitgebreid kunnen worden.

“Dit figuur is slechts een opzet van de factoren, elke situatie heeft zijn eigen specifieke factoren. Het is wel zo dat vrijwilligheid, vertrouwen, beheersbaarheid en vooral openheid erg van belang zijn in elke situatie (GGD-medewerker Amsterdam, 2013).”



Figuur 6. Waarom worden mensen ongerust? uit GGD-richtlijn Risicocommunicatie, door Medische Milieukunde LCM Landelijk centrum, 2006, p. 10

“De soorten communicatie die gebruikt kunnen worden zijn tegenwoordig zeer divers in vergelijking met vroeger maar dit maakt het er niet altijd makkelijker op (GGD-medewerker Amsterdam, 2013).”

De afgelopen jaren heeft de GGD veel ervaring opgedaan en onderzoek verricht naar de vorm van communicatie die het beste past in een bepaalde situatie. Een overzicht van de communicatiemiddelen, doelen en de actoren die ermee bereikt worden is terug te zien in figuur 7.

Communicatiemiddel	Doel	Wie bereik je hiermee?
Internet	Kennis vergroten, in contact komen	Actieve burgers
Huis-aan-huis blad, wijknieuws, folder	Kennis vergroten	Geïnteresseerde burgers en beperkt betrokken burgers
Persoonlijk (telefoon)gesprek	In contact komen, kennis vergroten	Actieve burgers
Bewonersbrief	Kennis vergroten, in contact komen	Bewoners bepaalde buurt
Voorlichtingsbijeenkomst	Kennis vergroten, in contact komen	Actieve burgers
Informatiemarkt	In contact komen, kennis vergroten	Actieve burgers
Buurtplatform	In contact komen, houding beïnvloeden, kennis vergroten,	Actieve bewoners specifieke buurt
Informatiebord luchtvervuiling op straat	Kennis vergroten, houding beïnvloeden, gedrag beïnvloeden	Automobilisten
SMS	Kennis vergroten, gedrag beïnvloeden	Actieve burgers, risicogroepen
Zelf meten	Kennis vergroten, houding beïnvloeden	Actieve burgers

Figuur 7. Samenvatting communicatiemiddelen, uit: Communicatie over luchtvervuiling door wegverkeer en gezondheid, door Van Kuijeren, 2011, p. 48

4.2 Beuningen

De verbreding van de A50 is voor de gemeente Beuningen aanleiding om de situatie rond de rijkswegen in haar gebied onder de loep te nemen. Beuningen, bestaande uit Beuningen, Ewijk,

Weurt en Winssen, wordt doorkruist door de rijkswegen A50 en A73. Sommige inwoners wonen op enkele tientallen meters daarvan. Toen Rijkswaterstaat met het plan kwam om rijksweg A50 te verbreden kwam hier veel weerstand tegen vanuit burgers maar ook vanuit de gemeente. Beuningen wil weten welke gevolgen de verbreding van rijksweg A50 heeft voor de gezondheid van haar burgers. De GGD Nijmegen is in samenwerking met de GGD Gelderland-Midden en in opdracht van de gemeente Beuningen een onderzoek gestart naar de gevolgen voor de gezondheid van burgers. Dit doen de GGD'en door een analyse te maken van een belevingsonderzoek in de gemeente Beuningen en een analyse van een feitenonderzoek van fijnstofberekeningen bij de rijkswegen A50 en A73. De uitkomsten van beide onderzoek worden samengevoegd tot een conclusie. De gemeente wil de uitkomsten van het GGD-onderzoek naar buiten presenteren. De gemeente wil de communicatie naar burgers en betrokkenen op een juiste manier uitvoeren en heeft om die reden om dit onderzoek gevraagd.

De gemeente Beuningen heeft al enige ervaring met risicocommunicatie, zo blijkt uit de interviews met de medewerker van de Afdeling Communicatie en de medewerker van de Afdeling Welzijn. Een aantal jaren geleden was er een gezondheidsrisico bij een baggergat in de gemeente Beuningen.

“Wij hebben ons laten adviseren door de GGD over het gezondheidsrisico. Toen voor ons duidelijk was waaruit het gezondheidsrisico bestond hebben we een bewonersbrief opgesteld voor omwonenden, met daarin uitleg over de situatie. Aan het slot van de brief hebben we een contactpersoon en zijn telefoonnummer vermeld met wie burgers contact konden opnemen. Ondanks dat er voorafgaand aan onze communicatie veel ophef bestond over het gezondheidsrisico, hebben niet meer dan vijf mensen gebeld voor nadere uitleg (Medewerker Welzijn gemeente Beuningen, 2013).”

Veel gezondheidsrisico's worden vaak groter gemaakt in de media dan burgers daadwerkelijk ervaren. Daarnaast leert de ervaring dat bij onnodig veel aandacht voor een gezondheidsrisico onnodig veel onrust wordt gecreëerd, aldus een medewerker van de Afdeling Welzijn.

De Afdeling Communicatie heeft dagelijks te maken met allerlei communicatie, ook risicocommunicatie. Dit komt echter minder vaak voor dan andere soorten communicatie.

“Bij risicocommunicatie richten wij ons vooral op volledigheid van de informatie en willen we niet overhaast communiceren (Medewerker Communicatie gemeente Beuningen, 2013).”

De Afdeling Communicatie adviseert medewerkers over de manier en de inhoud van de communicatie. Dit gebeurt op deze wijze omdat de betrokken medewerkers over het algemeen meer inhoudelijke kennis hebben van de situatie die gecommuniceerd moet worden, aldus een medewerker van de afdeling. De Afdeling Communicatie heeft meer inzicht in de manieren van communicatie die gebruikelijk zijn in bepaalde situaties en bij de gemeente Beuningen. De afdeling kan diverse media inzetten, zoals social media, persconferentie, persbericht, bewonersbrief, interview, nieuwsbericht op de website en bewonersavond. Afhankelijk van het doel worden een of meerdere van deze media gekozen. Dit gaat in samenspraak tussen de medewerker Communicatie en de betrokken ambtenaar en wethouder.

Als ondersteuning heeft de Afdeling Communicatie in 2003, net als alle andere gemeenten, van de Rijksoverheid een Handreiking risicocommunicatie ontvangen. Daarin staan aan de hand van voorbeelden een aantal tips voor risicocommunicatie. Een voorbeeld hiervan is de toon van de risicocommunicatie:

- ga niet geruststellen
- geef onzekerheden toe
- deel je dilemma's
- bespreek scenario's
- onderken het feit dat er andere meningen mogelijk zijn
- meng geruststellende informatie met alarmerende (B&A Groep Beleidscommunicatie, 2003, p.12)

De handreiking is verder vooral gemaakt als voorbeeld en ondersteuning bij het opstellen van een situatieanalyse en een communicatiestrategie. De belangrijkste punten hieruit zijn de analyse van het risico, de betrokken actoren en interne of externe positie. De situatieanalyse wordt in de handreiking de risicomatrix genoemd en weergegeven als een tabel zoals tabel 8.

Tabel 8: Risicomatrix

Risicovol object of situatie	Rol gemeente	Objectief risico	Subjectief risico	Stand van zaken	Stand van zaken communicatie
...	...	...	...	...	...

Uit: *Handreiking risicocommunicatie* (p. 26), door B&A Groep Beleidscommunicatie, 2003, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De invulling van deze risicomatrix is gebaseerd op de expertise van de communicatiemedewerker en de bij de situatie betrokken ambtenaar. Dit geldt ook voor de onderstaande tabel (9) over de communicatieaanpak. Hierbij is het van belang dat alle actoren in kaart worden gebracht om duidelijk te hebben wat iemands rol is en daarop de communicatie af te stemmen.

Tabel 9: Communicatieaanpak

	Actor	Meeweten	Meedenken	Meedoen	Meebeslissen
Intern - stakeholders - geïnteresseerden - neutralen	...	...	...	...	...
Extern - stakeholders - geïnteresseerden - neutralen	...	...	...	...	...
Per kolom volgt de volgende communicatie aanpak					
		↓	↓	↓	↓
Middelen intern	...	...	...	...	...
Middelen extern	...	...	...	...	...

Uit: *Handreiking risicocommunicatie* (p. 28), door B&A Groep Beleidscommunicatie, 2003, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De geïnterviewde projectmanager van de verbreding A50 wil graag dat de gezondheidsrisico's goed worden gecommuniceerd naar de burgers. De projectmanager vindt het belangrijk omdat de

gemeente de plicht heeft dit te communiceren en ook omdat de gemeente zich heeft ingezet voor beperking van de gezondheidsrisico's.

“Wij willen de gezondheidsrisico's onderzoeken om te laten zien aan onze burgers welk effect de verbreding van de A50 heeft op de gezondheid van onze burgers. Dit doen we ondanks dat we de verbreding niet hebben kunnen tegenhouden. Wij vinden dat onze burgers eerlijk moeten worden voorgelicht over de situatie (Projectmanager gemeente Beuningen, 2013).

De andere reden voor goede communicatie is:

“Door ervaringen in het verleden willen we ons goed voorbereiden op de communicatie van de gezondheidsrisico's van de A50. Dat is ook de reden dat we om dit onderzoek hebben gevraagd. (Projectmanager gemeente Beuningen, 2013).”

In het proces bij de voorbereiding van de verbreding en het proces van de verbreding zelf van rijksweg A50 heeft de gemeente Beuningen meerdere stappen ondernomen om de verbreding te beïnvloeden. De gemeente heeft bijvoorbeeld bezwaar aangetekend tegen het Tracébesluit van Rijkswaterstaat. Naast de invloed die de gemeente zelf direct uitoefent op de verbreding heeft zij contact met burgers en andere betrokken actoren. Met het eerder genoemde Actiecomité A50 Ewijk is veel overleg geweest. Daarbij vertelden de leden van het actiecomité wat zij graag willen en de gemeente wat zij kan betekenen en wat zij wil. Er is ook af en toe contact tussen de projectmanager en enkele betrokken burgers. Daarnaast heeft de gemeente Beuningen contact met andere gemeenten die te maken hebben met soortgelijke situaties en contact met de VNG.

“Als gemeente willen wij er alles aan doen dat binnen onze macht is en goed voor onze burgers. Dat is ook een van de redenen waarom we met veel partijen contact hebben en geregeld met hen om de tafel gaan zitten (Projectmanager gemeente Beuningen, 2013).”

4.3 Q-koorts

De uitbraak van Q-koorts in Nederland is een unieke gebeurtenis in de wereld (Commissie Van Dijk, 2010, p. 33). Q-koorts komt altijd voor onder mensen maar niet in zorgwekkende aantallen zoals bij deze uitbraak. De uitbraak begon in 2007 in de gemeente Herp waar een aantal patiënten (toen nog niet gedefinieerde) Q-koortsklachten hadden. De GGD Hart van Noord-Brabant heeft toen meteen een melding gedaan en heeft overlegd met de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Bij de terugkoppeling werd de huisarts in Herp ingelicht over het te volgen persbeleid. Al snel werden alle huisartsen in Noord-Brabant ingelicht en verschenen wetenschappelijke artikelen over de mogelijke bron en effecten van de uitbraak. Het gebied dat te maken had met Q-koortsgevallen was zeer groot (figuur 8).



Figuur 8. Overzicht van betrokken gemeenten uit *Evaluatie Q-koorts uitbraak 2007*, door GGD Hart voor Brabant, 2008, p. 30

In 2007 is sprake van een crisissituatie, niet van een risicosituatie. Dit komt omdat het een nieuwe en unieke situatie is. Dit betekent dat crisiscommunicatie plaatsvindt en geen risicocommunicatie. Typerend voor 2007 is dat er veel monitoring en overleg plaatsvindt over de uitbraak. Er is een moment van bewustwording van het ontstaan van een risico in 2008. Dit gebeurde eind 2007 en daarop is besloten de kennis onder professionals te vergroten door middel van publicaties in tijdschriften, screening en aanpassing van de richtlijn Longontsteking (Commissie Van Dijk, 2010, p. 39).

Uit de evaluatie van de GGD Hart voor Brabant komt naar voren dat de communicatie alleen plaatsvond naar professionals in de regio. Dit was hoofdzakelijk gebaseerd op de bepalingen in de wetgeving. Daarin staat ook vermeld dat alleen naar buiten (richting pers en publiek) wordt getreden ter voorkoming van onrust en op het meest geschikte moment (Jeeninga, 2008, p. 44-46).

In 2008 was sprake van een risicosituatie omdat de terugkeer van een Q-koortsuitbraak werd verwacht en daarop ingespeeld kan worden. Dit jaar werd echter nog gebruikt voor het achterhalen van de bron, hoe het zich verspreidde en welke maatregelen mogelijk waren. Onderling vond geregeld overleg en communicatie plaats, echter niet naar burgers terwijl de uitbraak groeide (Commissie van Dijk, 2010, p. 40-48).

In 2009 ging het op dezelfde manier verder totdat er eind 2009 iets veranderde. Op 11 november werd de Commissaris van de Koningin van Noord-Brabant gevraagd om mee te denken over een gezamenlijk communicatieplan voor de burgers (p. 56). Op 5 en 6 december kwam de Q-koortsuitbraak in de krant en op tv bij Zembla. Dit zorgde direct voor veel aandacht, vragen, onrust en boosheid bij burgers. Dit kwam mede doordat GGD-artsen van GGD Hart voor Brabant verklaarden dat er onnodig veel doden waren gevallen (p. 57). De Rijksoverheid reageerde hierop door op 9 december een website online te zetten met alle informatie over de Q-koortsuitbraak (p. 57).

Duidelijk is dat in deze casus ervoor is gekozen om pas te communiceren als de situatie duidelijk zou zijn (p. 97). Dit is echter de visie van de Rijksoverheid, als het aan de GGD Hart voor Brabant lag, had zij al in 2007 informatie gegeven aan de burgers. Dit werd toentertijd tegengehouden door de Rijksoverheid (p. 98). De Commissie Van Dijk concludeert verder dat de Rijksoverheid weet dat ze open en transparant moet zijn. Omdat ze dit niet was over de Q-koorts had een derde van de Nederlanders geen vertrouwen in de informatievoorziening over de Q-koorts door de Rijksoverheid (p. 98). Het draagvlakmodel, waar de ministeries nog mee werken, is volgens de Commissie Van Dijk in deze tijd verouderd (p. 99).

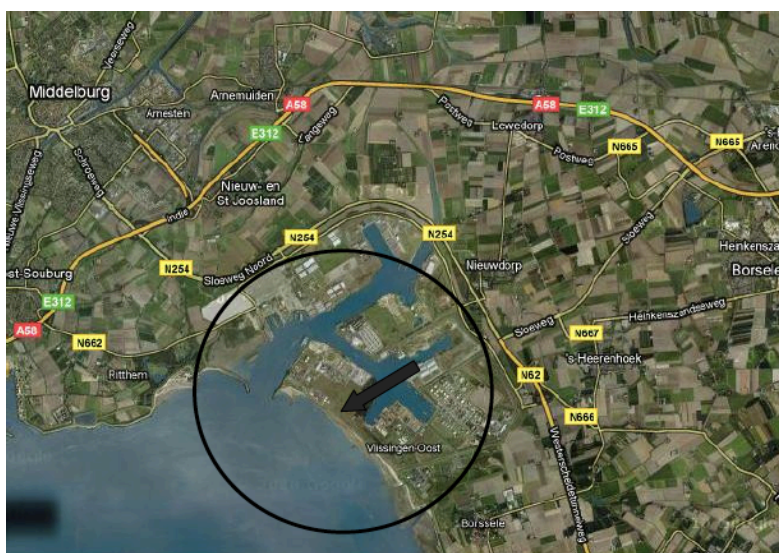
De reacties op het rapport van de Commissie Van Dijk waren vaak erg stevig. In de Tweede Kamer is lang gedebatteerd over de vraag hoe het zover heeft kunnen komen, of de juiste keuzes zijn gemaakt, hoe nu verder etc. Dit gebeurde ook in de Commissie Ruimte en Milieu van de provincie Noord-Brabant. Hierin werd veel onvrede over de situatie geuit. Sommigen deden harde uitspraken die suggereren dat het economisch belang altijd meer voorop heeft gestaan en dat het rapport van de Commissie Van Dijk erg gekleurd was (De Groot, 2011, p. 8).

In deze casus is de risicocommunicatie niet succesvol geweest. Dit blijkt uit de evaluatie van de Commissie Van Dijk maar ook uit de maatschappelijke onrust en de reacties op het evaluatierapport. In de analyse zal per communicatiekenmerk bekeken worden welke factoren van risicocommunicatie hebben gezorgd voor het falen ervan.

4.4 Thermphos

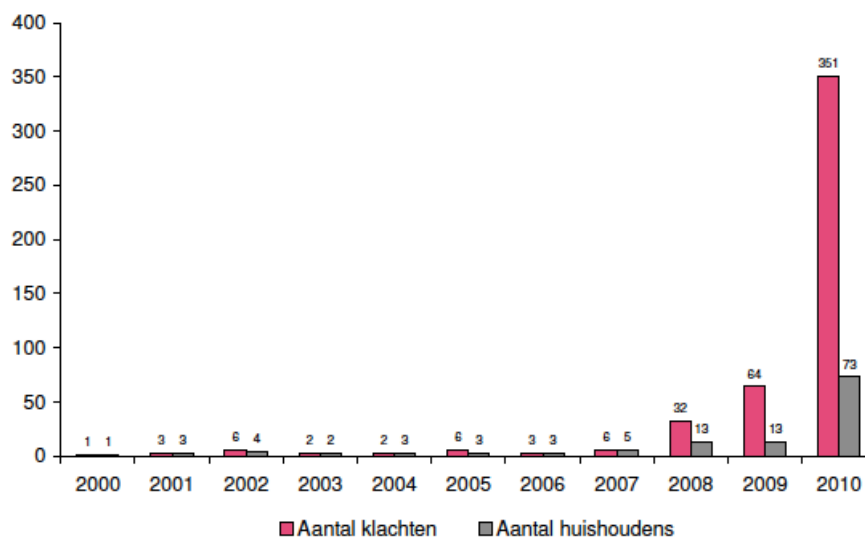
De casus gaat over het chemiebedrijf Thermphos. Het bedrijf is de grootste producent van fosfor ter wereld (Commissie Mans, 2011, p. 8). Bij de processen van het bedrijf komen verschillende soorten uitstoten vrij. Omdat deze gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid moet het bedrijf meerdere vergunningen hebben om te mogen werken.

De situatie was als volgt. Het bedrijf ligt midden tussen een aantal gemeenten (Figuur 9). Door het belang van de werkgelegenheid, het water, de natuur en het landschap geven niet de gemeenten de vergunningen uit maar de Provincie Zeeland (p. 15-16).



Figuur 9. Ligging van het bedrijf Thermphos in Zeeland Uit: *Rapport Thermphos*, 2011, p. 7

De risico's voor de gezondheid zijn in 1989 onder de aandacht gekomen door de verhoogde concentraties dioxine in melk. Bij de processen van Thermphos komt ook dioxine vrij maar volgens het RIVM is de uitstoot acceptabel en hoeft dit niet specifiek in de vergunningen te staan (p. 19-20). Er zijn andere uitstootgassen die wel in de vergunningen voor Thermphos worden geregeld en ook schadelijk kunnen zijn voor de volksgezondheid, zoals cadmium. In 2004 overschrijdt Thermphos de norm voor cadmium en wordt een andere vergunning aangevraagd en verkregen waarin als voorwaarde opgenomen wordt dat het bedrijf een plan maakt om de uitstoot structureel te verlagen (p. 21-22). In de jaren erna bestaat meerdere malen twijfel aan de verleende vergunning en vindt onder andere onderzoek plaats naar de uitstoot van dioxine. Maar dit blijft volgens het RIVM binnen de normen en vormt geen gevaar voor de volksgezondheid (p. 31). Dit ondanks de toenemende klachten van omwonenden over stank en een zichtbare pluim (figuur 10).



Figuur 10. Aantal klachten over Thermphos uit *Rapport Thermphos*, door Commissie Mans, 2011, p. 10

De communicatie rondom Thermphos naar de burgers is tot 2009 niet aanwezig geweest. Pas in 2009 verspreidt Gedeputeerde Staten een persbericht met de boodschap dat dioxine is gemeten bij de processen bij Thermphos. Op dit persbericht komen geen vragen van burgers en daarmee wordt aangenomen dat de informatie als vertrouwd wordt gezien (p. 30). In verband met vele veranderingen in de vergunningen en met de situatie bij Thermphos, organiseert het bedrijf begin 2010 een informatieavond voor burgers, waarbij ook de provincie Zeeland aanwezig is (p. 35). De eerste bestuurlijke reacties vanuit omliggende gemeenten en de dorpsraden komen in 2010 als de gedoogconstructie kenbaar wordt gemaakt. De colleges van de omliggende gemeenten proberen extra criteria toe te laten voegen maar dit wordt afgewezen. Later, in juli 2010, houdt de provincie zelf een informatieavond om uitleg te geven over de vergunning van Thermphos. Op deze bijeenkomst komen 20 belangstellenden (p. 37). Dit komt mede door de vragen die gesteld zijn in de betrokken Statencommissie van de provincie Zeeland (Bouterse, 2011, p. 4-5). Kort na deze informatieavond start de NOS een onderzoek naar Thermphos (Commissie Mans, 2011, p. 37). In september 2010 volgt aandacht voor Thermphos in het programma Nieuwsuur van de NOS. In de vergadering van de betrokken commissie van de provincie Zeeland worden direct vragen gesteld over deze uitzending. Dit gebeurt ook in de vergadering van Gedeputeerde Staten (p. 38-39).

Op 12 november houdt de provincie Zeeland een tweede informatieavond met de actuele stand van zaken. Hierbij zijn dorpsraden en bestuurders uit de omliggende gemeenten aanwezig (p. 40-41). Op de 13 november volgt een uitzending van Zembla over het dossier Thermphos (p. 41). In de weken erna worden vele vragen gesteld over Thermphos door de omliggende gemeenten, bij Gedeputeerde Staten zelf en twee Statenfracties (p. 41-42). Uiteindelijk heeft de provincie Zeeland op 26 november een link gemaakt op haar website naar de beschikbare informatie over Thermphos (p. 42). Op 29 november worden alle omwonenden schriftelijk geïnformeerd door de provincie Zeeland over Thermphos en uitgenodigd voor de informatieavond op 15 december (p. 43). Op 15 december gaat ook een persbericht uit over de te starten onderzoeken door de provincie Zeeland.

Uit het rapport van de Commissie Mans komt naar voren dat burgers niet geheel ontevreden zijn over Thermphos en de overlast die zij van het bedrijf ondervinden. Ze zien dit niet als een groot risico en vinden dat het bedrijf juist goed is voor de omgeving als het gaat om werkgelegenheid (p. 58).

In deze casus was de risicocommunicatie succesvol omdat grote maatschappelijke onrust is voorkomen. De risicocommunicatie had volgens het evaluatierapport nog beter gekund. In de analyse naar aanleiding van de factoren van risicocommunicatie wordt per communicatiekenmerk bekeken welke daarvan voor het succes van de risicocommunicatie hebben gezorgd. Hierbij worden ook de faalfactoren van deze casus betrokken.

5. Analyse

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de uitwerking van de succes- en faalfactoren in de casussen. Deze uitwerking zal per communicatiekenmerk worden geordend. Het doel hiervan is om overeenkomsten en verschillen te zien in de casussen. Dit gebeurt op een explorerende manier. Hierdoor kan worden geanalyseerd welke factoren van aanmerkelijk belang zijn voor het succes of het falen van risicocommunicatie.

5.1 Zender

In alle casussen komt de inhoudelijke analyse (deels) voor zo blijkt uit het voorgaande hoofdstuk. Echter zijn er verschillen in de uitwerking van de inhoudelijke analyse. Voor de GGD is de inhoudelijke analyse een van de belangrijkste fasen bij risicocommunicatie. Het inzichtelijk krijgen van een risicosituatie is de kerntaak van de GGD. Daarbij weet zij uit ervaring dat het voor de communicatie van belang is om te kijken naar de risicoperceptie onder burgers. Daarin neemt de GGD de aard van het gevaar mee en ziet zij dit niet als een losstaande factor. Dit blijkt uit de interviews met de medewerkers van de GGD. De GGD hanteert voor de inhoudelijke analyse een richtlijn (risicocommunicatie) waarin de inhoudelijke analyse uitdrukkelijk staat benoemd en wordt uitgewerkt. De GGD toont met de richtlijn wat zij bij de inhoudelijke analyse als succesfactor ziet voor risicocommunicatie als deze juist is uitgewerkt, bijvoorbeeld door rekening te houden met risicoperceptie.

De gemeente Beuningen beschikt niet over een richtlijn zoals de GGD. In de casus Beuningen moeten de projectmanager A50 en een medewerker van de Afdeling Welzijn de inhoudelijke analyse uitvoeren. Dit doen zij normaal gesproken met hun eigen kennis en ervaring. In deze casus zal dit onderzoek hun bij de inhoudelijke analyse ondersteunen. In het verleden heeft de gemeente Beuningen ook te maken gehad met risicosituaties en heeft de inhoudelijke analyse ook uitbesteed bij onderzoeksbureaus. De ervaring daarbij was dat deze bureaus vaak duur zijn en dat het lang kan duren voor zo'n onderzoek er komt. De hoge kosten en het lang uitblijven van onderzoek worden door de medewerkers van de gemeente als faalfactor gezien, zo blijkt uit de interviews. Zij zien dat, als deze faalfactoren aanwezig zijn, de gemeente haar risicocommunicatie niet goed kan uitvoeren omdat andere actoren (buiten de gemeente) sneller zijn met de beoordeling van de inhoudelijke analyse. Daarbij kan ook onrust ontstaan door het uitblijven van een inhoudelijke analyse omdat de gemeente pas later haar risicocommunicatie kan starten.

In de Q-koortscasus zijn bij de inhoudelijke analyse een aantal faalfactoren te zien. De risicosituatie wordt wel gezien maar niet als zodanig benaderd. De Commissie Van Dijk concludeert dat er geen inschatting is gemaakt van de risicoperceptie van de risicosituatie. En de aard van het gevaar wordt niet als zodanig beoordeeld dat het een rol krijgt in de inhoudelijke analyse. Dit heeft gevolgen gehad voor de risicocommunicatie omdat deze niet plaatsvond. Doordat de geheimzinnigheid rondom de Q-koorts steeds groter werd, gingen andere actoren de casus ook onderzoeken en hebben hun bevindingen gecommuniceerd. Dit heeft grote onrust tot gevolg gehad. Het is voor de Commissie Van Dijk niet duidelijk welke betrokken actor de schuld kan krijgen van het uitblijven van de inhoudelijke analyse. De GGD Hart voor Brabant gaf aan niet te mogen communiceren van de Rijksoverheid. Terwijl de Rijksoverheid zegt te hebben willen wachten tot alle feiten bekend waren en daarmee de risicosituatie in de juiste context kon worden geplaatst. Door het uitblijven van een juiste beoordeling van de risicosituatie zijn de risicoperceptie en aard van het gevaar onvoldoende

bekeken. Hierdoor kon over deze twee factoren geen juiste beslissing genomen worden en zijn het faalfactoren in deze casus. Ook hierdoor ontstond onrust onder burgers.

De Thermphos-casus verliep ongeveer als de Q-koortscasus. De ernst van de risicosituatie is in deze casus niet juist beoordeeld doordat onderzoek naar de gezondheidsrisico's lang uitbleef, zo concludeert de Commissie Mans. Pas toen onderzoek is gedaan naar de gezondheidsrisico's is de risicosituatie beter beoordeeld. Dit ondanks het feit dat het onderzoek geen grote risico's laat zien voor de gezondheid van burgers. Op dat moment is ervoor gekozen om de uitslagen te communiceren. Er zijn geen tekenen in de data dat rekening is gehouden met de risicoperceptie en de aard van het gevaar. Opvallend is wel dat in het evaluatierapport van de Commissie Mans staat dat burgers het gezondheidsrisico van de uitstoot van Thermphos accepteren en dat ze ook voordelen zien van het bedrijf vanwege de werkgelegenheid die het creëert. Als deze kennis over de risicoperceptie eerder aanwezig was geweest kon dit als een succesfactor gelden voor de risicocommunicatie. Nu was alleen de uitslag van het onderzoek naar het gezondheidsrisico de succesfactor toen dit onderzoek uitkwam.

Uit de data van de GGD komt naar voren dat de inhoudelijke analyse, bestaande uit de risicosituatie, mate van risicoperceptie en aard van het gevaar, van belang is om als succesfactor te gelden. Voor de casus Beuningen geldt dat met name de duur van een onderzoek (inhoudelijke analyse) bepalend is voor het succes. Als een dergelijk onderzoek te lang op zich laat wachten is het een faalfactor, terwijl dit voorkomen kan worden door binnen een redelijke tijd een onderzoek te starten. Ditzelfde geldt voor de Q-koortscasus. Hier blijft een inhoudelijke analyse uit hetgeen ervoor heeft gezorgd dat onrust ontstond, geen risicocommunicatie plaatsvond en andere actoren onderzoeken gingen starten. Het uitblijven van de inhoudelijke analyse is ook hier een faalfactor. In de Thermphos-casus vindt wel een inhoudelijke analyse plaats in de vorm van een onderzoek naar de risicosituatie en de gevolgen voor burgers. Naar aanleiding van dit onderzoek is de risicocommunicatie gestart die uiteindelijk succesvol was. De mate van risicoperceptie is in deze casus niet expliciet naar voren gekomen in de inhoudelijke analyse maar bleek achteraf gezien laag te zijn geweest. Dit heeft geholpen bij het succes van de risicocommunicatie maar had van tevoren al vastgesteld moeten worden. Om de inhoudelijke analyse een succes te laten zijn voor risicocommunicatie moet de inhoudelijke analyse niet te lang op zich laten wachten en moet deze ook inhoudelijk vorm krijgen door te letten op de risicosituatie, mate van risicoperceptie en de aard van het gevaar.

5.2 Boodschap

Voor de boodschap is het eerste deel van de communicatiestrategie van belang. Dit gaat over het communicatieplan, de inhoud van de communicatie en het doel ervan. De GGD ziet de communicatiestrategie als een logische opvolger van de inhoudelijke analyse, zo blijkt uit de interviews en de richtlijn van de GGD. De GGD benadrukt dat het maken van een communicatiestrategie een zeer belangrijke succesfactor is. Zij maakt een communicatiestrategie om te bepalen met welke boodschap ze een bepaald doel wil bereiken. Hierbij wordt altijd uitgegaan van een actieve communicatiehouding. Met dit plan kan ze haar handelen duidelijk maken en laten zien welke keuzen zij maakt. Hier is sprake van een succesfactor als de communicatiestrategie een actieve communicatiehouding aangeeft en goed beargumenteerd is. De keuze voor de presentatie van de boodschap met beeld, tekst en geluid is voor de GGD ook belangrijk. Uit ervaring heeft zij geleerd dat een combinatie van beeld en tekst zorgt voor een succesfactor. Zij heeft dit ook verwerkt in haar

richtlijn. Daarbij wordt benoemd dat de presentatie van moeilijke cijfers vaak vereenvoudigd kan worden door ze te categoriseren en onderscheiden door middel van kleuren. De succesfactor is hierbij gedetailleerde data vereenvoudigd en helder neer te zetten.

In de casus Beuningen is de projectmanager A50 samen met de Afdeling Communicatie verantwoordelijk voor de boodschap. Bij de Afdeling Communicatie ligt een richtlijn voor risicocommunicatie van de Rijksoverheid. Deze richtlijn is echter oud, uit 2003, en wordt ook niet altijd meer gebruikt. Over het algemeen wordt de communicatiestrategie gemaakt door de projectmanager en een medewerker van de Afdeling Communicatie. Dit doen ze samen omdat de projectmanager het inhoudelijke deel kent en de Afdeling Communicatie de manier van communiceren die gebruikelijk is voor de gemeente. Bij de gemeente Beuningen wordt door deze samenwerking aangegeven dat zij er zoveel mogelijk aan doet om een actieve communicatiehouding aan te nemen, zo vertellen de geïnterviewden. Het gebruik van de combinatie van inhoudelijke kennis en communicatie-ervaring is een succesfactor in de risicocommunicatie. Over specifiek gebruik van beeld, tekst en geluid voor de boodschap bestaat geen speciale expertise bij de gemeente Beuningen, zo vertelt een geïnterviewde. In het algemeen wordt er gewerkt met tekst omdat de zaken van de gemeente zich alleen daarvoor lenen. In gevallen waarbij wel meer dan alleen tekst gebruikt moet worden, wordt de gemeente vaak geadviseerd door degene die het materiaal aanlevert. In de formulering van haar teksten en bij extern advies let de gemeente Beuningen er wel op dat de informatie goed te begrijpen is voor burgers. Bijvoorbeeld hanteert de gemeente Beuningen een door haar samengesteld handboek met voor burgers moeilijk te begrijpen ambtelijke taal die daarom vermeden moet worden. Op die manier probeert de gemeente Beuningen haar weergave zoveel mogelijk tot succesfactor te laten zijn.

De Q-koortscasus laat op dit punt een grote faalfactor zien door een foute communicatiestrategie. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, is gekozen voor een strategie van niet communiceren. Dit betekent dat er wel een communicatiestrategie is vastgesteld, namelijk die van niet communiceren. Het doel daarvan was onrust te voorkomen vanwege het ontbreken van informatie over de Q-koorts, zo concludeert de Commissie Van Dijk. Toen echter de informatie over Q-koorts door anderen naar buiten werd gebracht is veel onrust ontstaan. De invulling van de communicatiestrategie met een passieve houding heeft ervoor gezorgd dat het in deze casus een faalfactor is geweest. De communicatiestrategie is veranderd toen de informatie door anderen naar buiten werd gebracht. Toen is de keuze gemaakt op een reactieve manier te communiceren, waarmee is geprobeerd de onrust te verminderen. Door deze keuze blijft achterstand bestaan in de communicatie (reactief) De Commissie Van Dijk concludeert dat ondanks deze actie er toch onrust onder burgers blijft. Ook als voor de tweede keer een communicatiestrategie gekozen is, is het een faalfactor omdat ook nu niet voor een actieve communicatiehouding wordt gekozen maar voor een reactieve. Het gebruik van beelden, teksten en geluid komt in deze casus niet specifiek terug. Dit is te gedetailleerd voor deze casus.

Bij de Thermphos-casus is in de beginjaren geen communicatiestrategie bepaald. Of dit een bewuste afweging is geweest ten aanzien van de risicosituatie is niet bekend volgens de Commissie Mans. Het enige dat de provincie Zeeland heeft gepubliceerd zijn de verleende vergunningen. In een later stadium werd er wel een communicatiestrategie bepaald. Dit gebeurde op het moment dat er veel onenigheid was tussen de provincie Zeeland en Thermphos over de mogelijke gezondheidsrisico's die

door Thermphos werden veroorzaakt. In de communicatiestrategie stond vooral de actieve communicatiehouding centraal. Op dat punt heeft ook Thermphos ervoor gekozen om actief te communiceren. In de communicatiestrategie werd opgenomen dat de boodschap over de gezondheidsrisico's van de burger centraal staat. De informatie die de provincie Zeeland communiceerde is gebaseerd op onderzoek van het RIVM. De informatie die Thermphos communiceerde is gebaseerd op onderzoek waarvoor het zelf een onderzoeksbureau heeft ingehuurd. Beide organisaties zorgen daarmee voor onderbouwde informatie, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Mans. De onrust onder burgers is met deze communicatiestrategie verminderd. Dit blijkt uit het evaluatierapport en ook uit het aantal vragen die burgers naderhand stellen over de risicosituatie. Hierdoor is de aanwezigheid van een communicatiestrategie met een actieve communicatiehouding een succesfactor. In deze casus werd ook geen specifieke keuze gemaakt in het gebruik van beeld, tekst en geluid. Net als voor de Q-koortscasus geldt dat het ook voor deze casus te gedetailleerd is geweest en daarom geen uitsluitsel wordt gegeven over de weergave van de inhoud van de risicocommunicatie.

Voor de GGD is een communicatiestrategie met een actieve communicatiehouding een succesfactor voor risicocommunicatie. Dit is terug te zien in de casus Thermphos, waarbij deze actieve houding aanwezig is en het daarom ook een succesfactor is voor de risicocommunicatie. Bij de casus waar in de communicatiestrategie beschreven staat dat geen actieve communicatiehouding moet worden aangenomen is het dan ook een faalfactor. Dit gebeurde in de Q-koortscasus. De Commissie Van Dijk adviseerde in deze casus dan ook om een volgende keer een actieve communicatiehouding aan te nemen om risicocommunicatie succesvol te laten zijn. De gemeente Beuningen probeert zoveel als kan een actieve communicatiehouding aan te nemen in de communicatiestrategie. Dit maakt dat niet alleen de aanwezigheid van een communicatiestrategie met daarnaast de actieve communicatiehouding een succesfactor is voor risicocommunicatie. Het gebruik van beeld, tekst en geluid komt in de casussen Q-koorts en Thermphos niet naar voren. Vanuit deze casussen kan daarmee niks gezegd worden over een succes- of faalfactor voor risicocommunicatie. Bij de gemeente Beuningen en de GGD komt naar voren dat als gebruik wordt gemaakt van beeld, het van belang is dat het begrijpbaar wordt weergegeven. Alleen dan is het een succesfactor.

5.3 Medium

Het tweede deel van de communicatiestrategie gaat over het gebruik van het medium en de argumentatie daarvoor. Hierbij komt ook het soort medium naar voren zoals tv, krant, internet etc. De afweging van het gebruik van een medium is per risicosituatie verschillend, zo vertellen de geïnterviewden. Dit wordt beïnvloed door de aard van de risicosituatie, maar ook door de actor die het moet gaan communiceren en de gewoonte van die actor als het gaat om communicatie. Dit is de mening van de GGD gebaseerd op haar ervaring op het gebied van risicocommunicatie. Omdat de keuze van het medium voor haar open is heeft zij alleen een tabel gemaakt met soorten media en wie daarmee bereikt kunnen worden (figuur 7). Daarin komt naar voren dat het medium minimaal de mensen moet bereiken die betrokken zijn bij een situatie.

Bij de casus Beuningen zijn een aantal opties voor mediakeuze besproken die voor de gemeente gebruikelijk zijn. Zo zijn tv en radio alleen gebruikelijk op lokaal niveau en worden deze niet actief opgezocht maar meer als reactief medium gebruikt. Gebruikelijker voor de gemeente is communicatie via haar website, bewonersbrieven, informatieavonden en kranten, zo vertellen de

geïnterviewden. De keuze voor deze media wordt beargumenteerd op grond van het feit dat de expertise hiervoor bij de gemeente aanwezig is. Zo is er kennis over het gebruik van het soort medium in verhouding tot de aard van een bepaalde situatie. Zo wordt in een belangrijke situatie eerder gekozen voor een informatieavond dan bij een minder belangrijke situatie. De aanwezigheid van deze kennis in eigen huis bespaart de gemeente tijd en geld en is een succesfactor.

In de Q-koortscasus wordt een aantal malen een mediakeuze gemaakt, zo concludeert de Commissie Van Dijk. De eerste keer gebeurt dat bij de communicatie naar professionals over de Q-koorts. Dit gebeurt door middel van een artikel in vakbladen. Daarnaast worden betrokken huisartsen schriftelijk ingelicht. Dit zijn momenten van risicocommunicatie naar professionals die noodzakelijk waren om te voorkomen dat bij deze groep onrust ontstaat die zou kunnen overslaan op de burgers. Het doel van het gebruik van de media is bereikt en geldt daarmee als succesfactor. In het begin van de risicocommunicatie naar burgers wordt ervoor gekozen om niks te doen, zoals eerder aangegeven. Deze keuze zal uiteindelijk zorgen voor een faalfactor omdat de onrust niet meer te keren lijkt. Op het moment dat er veel media-aandacht ontstond werd ervoor gekozen om te communiceren via een website met alle informatie over Q-koorts. Het doel hiervan was, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Van Dijk, om veel mensen te bereiken omdat het probleem inmiddels landelijk werd opgepakt door burgers. Deze keuze is een succesfactor geweest als het gaat om het medium. Het bereikte zijn doel, namelijk veel burgers informeren.

In de Thermphos-casus zijn ook verschillende media gebruikt bij de risicocommunicatie. In deze casus is geen onderscheid gemaakt in risicocommunicatie naar professionals en burgers, zo blijkt het uit evaluatierapport van de Commissie Mans. Het medium waarvoor gekozen is, is in eerste instantie een informatieavond met schriftelijke uitnodiging. Opvallend hierbij is dat Thermphos dit medium eerder gebruikte dan de provincie Zeeland, omdat juist dit bedrijf het “zwarte schaap” is in deze casus en de provincie Zeeland moet zorgen voor de communicatie over de risicosituatie. Wat de daadwerkelijke reden is van deze keuze van Thermphos om eerder te communiceren is niet volledig te herleiden in de data maar logischerwijs wil het als eerste zijn kant van het verhaal overbrengen. Als reactie hierop heeft de provincie Zeeland een aantal maanden later ook een informatieavond gehouden toen zij nieuwe informatie over de gezondheidsrisico's kreeg van het RIVM. Later in de casus is ook gebruikgemaakt van een website met alle informatie over de casus. Dit zijn succesfactoren geweest omdat het de burgers heeft bereikt die in de omgeving van het bedrijf wonen, klachten hadden of geïnteresseerd waren in de casus. Dit was ook het doel van de provincie Zeeland.

De GGD en de gemeente Beuningen geven beide aan dat de keuze voor het gebruik van een bepaald medium ligt bij de gewoonten van de organisatie. Daarbij geeft de GGD aan dat het van belang is minimaal de mensen te bereiken die betrokken zijn bij de situatie om een succesfactor te zijn. Dit komt ook terug in de casus Q-koorts en Thermphos waarbij beide ervoor kiezen om informatie op een website te plaatsen. Hiermee wordt een groot deel van de burgers bereikt en is het gebruik van internet een succesfactor. Het soort medium hangt daarmee af van het belang van de situatie en het bereik dat daarbij gewenst is. De manier waarop dit door de GGD is weergegeven in figuur 7 kan als succesfactor gelden voor het gebruik van het medium. Zij heeft dankzij ervaring en kennis van het belang van een situatie, het doel van de communicatie en het bereik gecombineerd.

5.4 Ontvanger

Voor het succes van risicocommunicatie is vertrouwen van de ontvanger in de zender van belang. Het vertrouwen geldt ook voor de GGD als een belangrijke factor. Zij neemt het vertrouwen zelfs mee in haar inhoudelijke analyse, zo blijkt uit de interviews. Zij geeft daarbij aan dat als burgers geen vertrouwen hebben in de zender, het vrijwel kansloos is om te communiceren. Ook geeft ze aan dat vertrouwen vrijwel nooit 100% is. Het is makkelijker verloren dan opgebouwd. Voor de GGD worden openheid en transparantie als kernpunten van vertrouwen gezien. Voor de GGD is de aanwezigheid van vertrouwen en het actief vergroten daarvan een succesfactor.

De gemeente Beuningen is zich ervan bewust dat vertrouwen een lastig begrip is, zo vertellen de geïnterviewden. Burgers spreken de gemeente aan als ze het ergens niet mee eens zijn, ook als dit buiten de bevoegdheid valt van de gemeente maar bijvoorbeeld onder de Rijksoverheid. Dit kan het vertrouwen schaden als een gemeente niet bewust omgaat met dit gegeven. De gemeente Beuningen heeft daarom gekozen om periodiek in gesprek te gaan met het actiecomité en andere betrokken actoren bij de verbreding van de A50. Ondanks dat zij het niet altijd eens zijn met elkaar zorgen de gesprekken voor wederzijds vertrouwen. Dit wordt door het actiecomité als feedback teruggegeven aan de gemeente. De gemeente Beuningen is daarmee actief bezig het vertrouwen te onderhouden en dit is dan ook een succesfactor.

Bij de Q-koortscasus is het vertrouwen van de burgers erg beperkt. In het evaluatierapport komt naar voren dat burgers met name door de geslotenheid van bijna twee jaar over deze zaak het vertrouwen erg laag is. Dit heeft gevolgen voor de communicatie vanaf die tijd. Burgers vertrouwen de overheidsorganisaties die betrokken zijn bij de Q-koorts niet. Opvallend daarbij is dat de Rijksoverheid het minste vertrouwen krijgt van burgers en de GGD Hart voor Brabant wat meer. Het uitblijven van vertrouwen is hierbij een faalfactor in de Q-koortscasus omdat burgers de risicocommunicatie niet meer serieus nemen. Dat is vooral veroorzaakt door het uitblijven van communicatie en openheid.

In de Thermphos-casus is vertrouwen minder prominent aanwezig. De mate waarin vertrouwen bestaat in het bedrijf Thermphos en in de provincie Zeeland komt niet duidelijk naar voren bij de risicocommunicatie in het evaluatierapport van de Commissie Mans. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat burgers wel hinder ervaren van het bedrijf Thermphos maar tegelijkertijd het bedrijf ook omarmen door de voordelen ervan. Het bedrijf en de provincie proberen ook open te zijn in hun communicatie (vanaf een bepaald moment) en dit lijkt geaccepteerd te worden. De informatieavonden werden bezocht door zo'n 20 burgers hetgeen aantoont dat er geen grote onrust bestond onder hen en de eerdere informatie geaccepteerd werd. Daarbij kwam ook dat de provincie Zeeland door haar openheid van berichtgeving over de risicosituatie het vertrouwen probeerde op te bouwen, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Mans. Hiermee is het een succesfactor voor de risicocommunicatie.

Het vertrouwen wordt bij de GGD, de casus Beuningen en de casus Thermphos vooral gekenmerkt door de openheid van een organisatie in de communicatie naar burgers. Hier gaat het dan ook om een succesfactor. Daarbij speelt ook de mening van de burger een rol over de situatie. Als hij voordelen ziet in de situatie lijkt het vertrouwen automatisch aanwezig te zijn of geen specifieke

succes- of faalfactor te zijn. Bij het uitblijven van vertrouwen lijkt risicocommunicatie geen positief effect meer te hebben en een faalfactor te zijn. Dit komt naar voren in de Q-koortscasus.

5.5 Feedback

De feedback gaat over de reacties van burgers (evaluatie) op de risicocommunicatie. Hierbij gaat het om een reactie op de boodschap in de risicocommunicatie maar ook op het uitblijven van risicocommunicatie. De GGD is van mening dat bij goede risicocommunicatie, daar waar de succesfactoren aanwezig zijn, de feedback positief en minimaal zal zijn. Zij ziet succesvolle risicocommunicatie als een proces waarbij burgers niet meer met vragen zitten en de risicosituatie duidelijk is overgebracht. Voor de GGD is het uitblijven van reacties of alleen positieve reacties een succesfactor van risicocommunicatie, zo vertellen de geïnterviewden.

In de casus Beuningen geldt dezelfde visie als die van de GGD. De gemeente probeert door succesfactoren te gebruiken in de risicocommunicatie deze feedback positief te beïnvloeden en te minimaliseren. Daarnaast is in de bestuurlijke laag van de gemeente Beuningen genoeg aandacht voor de situatie omdat de bestuurders in een vroeg stadium zijn geïnformeerd over de risicosituatie, zo vertelt een geïnterviewde. Ook onder de bestuurders van de gemeente Beuningen is daarmee de feedback geminimaliseerd en daarmee een succesfactor.

In de Q-koortscasus is er sprake van feedback als faalfactor vanuit de visie van de GGD en de gemeente Beuningen. Burgers reageren namelijk op het uitblijven van risicocommunicatie door de betrokken overheidsorganisaties. Deze reacties zijn ook negatief gericht, dit uit zich in de onrust die onder burgers is ontstaan, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Van Dijk. Pas na deze feedback hebben de betrokken overheidsorganisaties besloten om te reageren en risicocommunicatie uit te voeren. Vanaf dit punt is feedback een succesfactor. De betrokken overheidsorganisaties kiezen ervoor om hun communicatie opgang te brengen naar aanleiding van de feedback. Hiermee is aan te geven dat de overheidsorganisaties in deze casus openstaan voor feedback en er ook gevolg aan geven.

In de Thermphos-casus is een gelijk patroon te zien als bij de Q-koortscasus. Door de feedback van burgers hebben de betrokken organisaties gekozen om risicocommunicatie uit te voeren. Deze reactie komt ook door de groeiende negatieve feedback vanuit burgers zoals te zien is in figuur 10. Toch is hier sprake van een succesfactor. Dit komt omdat de betrokken organisaties open staan voor de feedback. Ze geven er ook gevolg aan door risicocommunicatie te starten.

Feedback kan op twee manieren een succesfactor zijn voor risicocommunicatie. Als eerste is het uitblijven van feedback, het verkrijgen van minimale feedback of positieve feedback door risicocommunicatie een succesfactor. Dit is het gevolg van de aanwezigheid van succesfactoren in de communicatiestappen één tot en met vier. Feedback kan ook een succesfactor zijn als er toch veel feedback of negatieve feedback komt. In dit geval moet de organisatie openstaan voor deze feedback en er ook gevolg aan geven door middel van risicocommunicatie. In de volgende paragraaf gaat het verder over het gevolg geven aan feedback.

5.6 Terugkoppeling

De terugkoppeling gaat over de aanwezigheid van een reactie op de feedback. Hierbij zijn de inhoud van de terugkoppeling en wel of geen verbetering van een situatie van belang. De GGD heeft hierbij eenzelfde visie als bij de feedback, zo blijkt uit de interviews. Als de inhoud veel nieuwe informatie bevat over de risicosituatie omdat de situatie nog niet voldoende verbeterd is, is sprake van een faalfactor omdat de risicocommunicatie in het traject ervoor niet afdoende heeft gewerkt. De verbetering van de situatie moet dan nog verfijnd worden of nog plaatsvinden. Het is een succesfactor als er geen of minimaal terugkoppeling plaatsvindt; hierbij is er al een verbetering van de situatie. De GGD is van mening dat hier een succesfactor wordt behaald als de voorgaande communicatiekenmerken als succesfactor worden afgerond.

Bij de gemeente Beuningen bestaat dezelfde visie als bij de GGD. De gemeente probeert de risicocommunicatie met succesfactoren te beïnvloeden en daarmee veel terugkoppeling te voorkomen. In het verleden heeft zij dit ook gedaan. Er was een risicosituatie bij een baggergat waarin gezwommen werd. Dankzij de aanwezigheid van de succesfactoren in de risicocommunicatie is ook de terugkoppeling tot een succesfactor gemaakt, zo vertelt een geïnterviewde. Op deze risicosituatie hoefde de gemeente na de risicocommunicatie nauwelijks meer te reageren en was de situatie verbeterd.

In de Q-koortscasus is de terugkoppeling deels een succesfactor en deels een faalfactor. Het is een succesfactor omdat de overheidsorganisaties na de feedback gehoor geven aan de feedback en hun risicocommunicatie starten. De inhoud van de risicocommunicatie zorgt niet voor een verandering in de situatie waarbij burgers ongerust blijven. Door pas in de terugkoppelingsfase met risicocommunicatie te beginnen zijn andere factoren van risicocommunicatie bij voorbaat negatief beïnvloed. Een voorbeeld hiervan is het vertrouwen. Door de late risicocommunicatie en de inmiddels ontstane onrust is vertrouwen een faalfactor van risicocommunicatie geworden.

Bij de Thermphos-casus is de terugkoppeling een succesfactor omdat de betrokken organisaties gehoor geven aan de feedback en risicocommunicatie starten. Daarbij zijn ze zorgvuldig en zorgen de betrokken organisaties ervoor dat er succesfactoren in de risicocommunicatie zitten bij de eerste vier stappen van communicatie. Hierdoor vermindert de onrust onder burgers en betrokken bestuurders.

Voor de GGD en de gemeente Beuningen is terugkoppeling een succesfactor als de terugkoppeling niet nodig is. Dit is dezelfde visie als bij feedback. Echter kan terugkoppeling ook een succesfactor zijn als het wel aanwezig is. In de Thermphos-casus komt naar voren dat het uitvoeren van risicocommunicatie naar aanleiding van de feedback een succesfactor is. In de Q-koortscasus heeft dit anders gewerkt. Door het uitblijven van risicocommunicatie en pas in de terugkoppelingsfase te starten met risicocommunicatie heeft er bijvoorbeeld een vertrouwensbreuk plaats gevonden. Hierdoor is vertrouwen een faalfactor geworden in de risicocommunicatie. Dit bevestigt de visie van de GGD en de gemeente Beuningen dat het beter is om terugkoppeling te voorkomen.

5.7 Situatie

De succes- en faalfactoren bij de situatie zijn: risicomanagement, agendasetting en framing door de media. Over risicomanagement benoemt de GGD dat dit van belang is en dat het aanwezig moet zijn voordat risicocommunicatie plaatsvindt. Zonder een plan van aanpak van de risicosituatie is de

risicocommunicatie minder succesvol dan met een plan van aanpak. De GGD stelt dat risicocommunicatie eigenlijk een onderdeel is van risicomanagement. Over agendasetting en framing door de media heeft de GGD geen specifieke expertise. De GGD vermeldt wel dat de media invloed kunnen uitoefenen op de burgers en hun kijk op een risicosituatie. Daarbij is het een succesfactor als het de organisatie lukt om de uitoefening van de media op burgers te minimaliseren.

De gemeente Beuningen is ook bezig met risicomanagement, zo legt een geïnterviewde uit. Het GGD-onderzoek en de risicocommunicatie vallen samen met een mogelijk nieuw beleid voor bebouwing bij rijkswegen. De gemeente vindt ook dat risicocommunicatie een onderdeel is van risicomanagement en dat het geen op zichzelf staand punt kan zijn. De gemeente heeft in het verleden al een keer te maken gehad met agendasetting en framing door de media. Hierbij werd de gemeente overrompeld door onderzoekuitslagen die door de media meteen werden opgepakt en gecommuniceerd, zo vertelt een geïnterviewde. Dit heeft er toen voor gezorgd dat dit punt een faalfactor was voor de risicocommunicatie. De media hadden te veel invloed uitgeoefend op burgers om dit te kunnen veranderen vanuit de risicocommunicatie. Mede door dit onderzoek wil de gemeente niet voor onverwachte situaties komen te staan en probeert een mogelijk negatief frame van de media te voorkomen.

In de Q-koortscasus blijft het risicomanagement hangen door een gebrek aan duidelijkheid over de risicosituatie. Door het lang uitblijven van duidelijkheid over de bron, gevolgen en uitbraak van de Q-koorts komt men niet verder in het risicomanagement, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Van Dijk. Dit is in deze casus duidelijk een faalfactor omdat daardoor de risicocommunicatie uitblijft en onrust onder burgers groeit. De Q-koortscasus wordt daarbij ook beïnvloed door agendasetting en framing door de media. Nadat de Q-koortsuitbraak uitgebreid in nieuwsprogramma's naar voren was gekomen is in de politiek veel aandacht ontstaan voor de uitbraak. Dit was niet voorzien in de aanpak van de risicosituatie en leidde tot een faalfactor. De risicocommunicatie vanaf dat punt is minder succesvol. Ditzelfde geldt voor het negatieve frame dat de media gebruikten voor de risicosituatie. Ook dit was niet voorzien en de impact was het grootst, namelijk grote landelijke onrust onder burgers. Ook hier is sprake van een faalfactor.

In de Thermphos-casus gebeurt hetzelfde als bij de Q-koortscasus. Het risicomanagement blijft hangen doordat geen eenduidige lijn getrokken wordt door de provincie Zeeland in de risicosituatie. Pas op het moment dat de Rijksoverheid zich met de risicosituatie gaat bemoeien wordt een duidelijke lijn getrokken en komt een plan van aanpak voor in het risicomanagement, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Mans. Vanaf dat moment komt ook de risicocommunicatie in beeld. In deze casus is het een faalfactor omdat de risicocommunicatie vluchtig in elkaar werd gezet. Dit heeft ervoor gezorgd dat de risicocommunicatie niet volledig overkwam. Als het risicomanagement zorgvuldiger was uitgevoerd zou de risicocommunicatie beter zijn geweest. Ook in deze casus is de agendasetting en framing van de media een beslissende factor geweest in de aanpak van de risicocommunicatie. Na een uitgebreide bespreking van de risicosituatie in een nieuwsprogramma met een negatief frame komt de risicocommunicatie pas op gang. Dit was niet voorzien en maakte dat de risicocommunicatie vluchtig in elkaar gezet moest worden, net als het risicomanagement. Dit geldt dan ook als faalfactor omdat het negatieve frame door de media niet is voorkomen.

Risicomanagement is een factor die aanwezig moet zijn alvorens risicocommunicatie plaatsvindt. Dit is van belang om de risicocommunicatie zorgvuldig te kunnen voorbereiden en ook om een duidelijke boodschap te kunnen overbrengen. Alleen dan is het een succesfactor. De agendasetting en framing door de media moeten worden voorkomen om een succesfactor te zijn bij risicocommunicatie. Daarnaast kunnen de agendasetting en framing door de media beïnvloed worden door het voor te zijn in de vorm van openheid over de risicosituatie. Als deze factoren van tevoren in ogenschouw worden genomen, zijn het succesfactoren.

5.8 Maatschappelijke context

Dit laatste punt, de maatschappelijke context, wordt gekenmerkt door de feiten, namelijk of de risicosituatie te negeren is en door de normen en waarden in de maatschappij. De GGD benoemt dat het negeren van een risicosituatie niet vaak ter sprake komt. Voor de GGD is het van belang dat gezondheidsrisico's duidelijk worden gecommuniceerd aan burgers. De GGD zal er zoveel mogelijk aan doen om deze openheid te behouden. Op deze manier is het een succesfactor voor risicocommunicatie. Over de normen en waarden geeft de GGD weinig uitsluitsel omdat normen en waarden te breed zijn en ook breed gedragen worden in de maatschappij. Hiermee bedoelt de GGD dat dit dus ook volledig doordringt in de organisaties in Nederland. Daarnaast vindt de GGD normen en waarden een moeilijke kenmerk omdat vrijwel alle keuzen gemaakt worden binnen de maatschappelijke normen en waarden.

In de casus Beuningen komt naar voren dat deze gemeente er alles aan wil doen om de risicosituatie niet te negeren maar juist om dit open te communiceren naar burgers. Dit doet de gemeente omdat zij van mening is dat informatie over gezondheidsrisico's gecommuniceerd moeten worden naar burgers, zo vertellen de geïnterviewden. Hiermee is het een succesfactor voor risicocommunicatie. Ook de gemeente Beuningen geeft aan dat normen en waarden niet specifiek meegenomen kunnen worden. Zij ziet normen en waarden als iets dat door de hele organisatie aanwezig is en daarom automatisch voorkomt in al haar handelen. Zij vindt dat als zij handelt buiten de maatschappelijke normen en waarden, zij al in een vroeg stadium wordt teruggefloten door de betrokken medewerkers. Zij delen namelijk dezelfde normen en waarden als de maatschappij, zo redeneert de gemeente Beuningen.

De Q-koortscasus toont aan dat hoe sterk een organisatie ook probeert een risicosituatie niet openbaar te maken, dit niet altijd lukt. Ondanks het uitblijven de risicocommunicatie ontstaat op een gegeven moment veel aandacht voor de risicosituatie, zo blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Van Dijk. In deze casus is dit een faalfactor. De normen en waarden worden niet specifiek genoemd in deze casus. Net als bij de GGD en de gemeente Beuningen lijkt het hier dat normen en waarden terugkomen in het gehele proces.

Bij de Thermphos-casus gebeurde hetzelfde als bij de Q-koortscasus. Hierbij komt de risicosituatie ook tot een punt waarop de situatie niet meer te negeren is. Daarbij komt ook dat in deze casus de normen en waarden niet specifiek ter sprake komen maar dat het lijkt dat deze normen en waarden al in het gehele proces geïntegreerd zijn. Dit blijkt uit het evaluatierapport van de Commissie Mans.

Of een situatie te negeren is, lijkt in deze casussen niet ter sprake. Uit de casussen Q-koorts en Thermphos blijkt dat dit werd geprobeerd (bewust of niet) en dat het toch bekend werd. Hierbij is

het uitblijven van openheid een faalfactor geworden voor de risicocommunicatie. De GGD en gemeente Beuningen zijn van mening dat er beter openheid kan worden gegeven over de risicosituatie. Op die manier is het een succesfactor. De normen en waarden zijn in de casussen verweven in het gehele proces. Dit beaamt de GGD en de gemeente Beuningen. Zij kunnen om die reden ook niet als succes- of faalfactor worden bestempeld omdat ze niet te onderscheiden zijn van de vorm die ze aannemen. Dit blijkt uit het feit dat de gemaakte keuzes zijn gebaseerd op de normen en waarden uit deze maatschappij.

5.9 Beantwoording empirische deelvraag

In deze paragraaf wordt de derde deelvraag van dit onderzoek beantwoord, de empirische deelvraag.

De derde deelvraag luidt: *Welke succes- en faalfactoren komen voor in de empirie en wat is hun effect?*

Alle factoren uit tabel 7 komen voor in de empirie. Daarbij is een onderscheid te maken in factoren die van belang zijn en factoren die minder van belang zijn of reacties zijn op eerdere factoren. De factoren die belangrijk zijn, zoals is gebleken uit de empirie, zijn:

- inhoudsanalyse
- communicatiestrategie
- beeld, tekst en geluid
- tv, krant, tijdschrift, internet, radio of brief
- vertrouwen in de zender
- risicomanagement
- agendasetting
- framing door de media

Als deze factoren als succesfactor aanwezig zijn, hebben zij een positief effect op de risicocommunicatie. In de empirie wordt dit ook beaamd door de professionals van de GGD en de gemeente Beuningen. In de Q-koortscasus zijn deze factoren over het algemeen aanwezig als faalfactoren waardoor de risicocommunicatie tekortschiet en negatief verloopt. Bij de Thermphos-casus waren de factoren als succesfactoren aanwezig. Dit heeft dit een positief effect gehad op de risicocommunicatie die daar positiever verliep.

De drie belangrijkste factoren zijn de inhoudsanalyse, communicatiestrategie en risicomanagement. Deze factoren zijn de basis voor risicocommunicatie. Als deze factoren als succesfactoren worden benaderd is er een stevige basis voor risicocommunicatie. Dit blijkt uit de mening van de GGD, de acties die de gemeente Beuningen uitvoert, het falen van deze factoren in de Q-koortscasus en het succes ervan in de Thermphos-casus.

De factoren die minder van belang zijn of sterk beïnvloed worden door de voorgaande factoren zijn:

- evaluatie
- verbetering van de risicosituatie
- normen en waarden
- de vraag of een situatie is te negeren

De factoren evaluatie (feedback) en verbetering van de risicosituatie (terugkoppeling) zijn sterk beïnvloed door de voorgaande factoren. Als bijvoorbeeld geen risicocommunicatie plaatsvindt dan zullen de voorgaande factoren als faalfactoren aanwezig zijn. Echter als in de evaluatie veel feedback komt en er wordt gehoor aangegeven is dit een belangrijke succesfactor. Hetzelfde geldt voor de verbetering van de situatie. Als er naar aanleiding van de feedback een terugkoppeling plaatsvindt is dit een belangrijke succesfactor. Toch zijn beide factoren als minder van belang bestempeld omdat de insteek is om vanaf het begin (bekend worden risicosituatie) risicocommunicatie uit te voeren. Deze visie wordt ondersteund door de GGD en de gemeente Beuningen. Daarnaast is in de Q-koortscasus de risicocommunicatie falend door deze pas op te stellen in de terugkoppelingsfase. De factor normen en waarden is een factor die voor de risicocommunicatie altijd een rol speelt maar nauwelijks hoeft te worden beïnvloed. Uit de casussen en de GGD blijkt dat normen en waarden verweven zijn in de organisaties maar ook in de keuzen die organisaties maken. Of een situatie te negeren is, is in de casussen niet de vraag omdat dit niet zou kunnen gezien de ernst van de risicosituatie. In de Q-koortscasus is niet specifiek geprobeerd de risicosituatie proberen te negeren maar is er wel geslotenheid geweest over de risicosituatie. Dit leidde tot onrust waarna de risicosituatie alsnog aan het licht kwam. De GGD beaamt daarbij dat het niet wenselijk is omdat gezondheidsrisico's altijd van belang zijn voor burgers en deze bij ernstige risicosituaties deze altijd aan het licht komen.

6. Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord en daarmee de conclusie gegeven. Na de conclusie volgt de discussie waarin gereflecteerd wordt over dit onderzoek en wordt aangegeven waar kansen liggen voor vervolgonderzoek.

6.1 Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Met welke succes- en faalfactoren van risicocommunicatie moeten gemeenten in Nederland rekening houden bij het communiceren van risico's naar hun burgers?

In de literatuurstudie van dit onderzoek is gekozen om vanuit de basiskenmerken van communicatie te kijken naar risicocommunicatie. Daarbij is ook gebruikgemaakt van een verklarend model van risicoversterking, SARF. De kernpunten uit dit model gelden als onderwerpen van risicocommunicatie die nader onderzocht worden. Hieruit volgend is een tabel (7) samengesteld met puur theoretische succes- en faalfactoren.

Deze succes- en faalfactoren zijn vervolgens op explorerende wijze onderzocht in de empirie. Hiervoor zijn drie casussen en een best practice groep gebruikt. De casussen gaan alle over risicocommunicatie. De best practice groep bestaat uit een groep professionals die vanuit hun werkveld ervaring hebben opgedaan in risicocommunicatie.

In de analyse zijn een aantal succes- en faalfactoren naar voren gekomen die van belang zijn bij risicocommunicatie. Deze factoren staan dikgedrukt in tabel 10. Dit zijn de succes- en faalfactoren waarmee gemeenten in Nederland rekening moeten houden bij het communiceren van risico's naar burgers. Deze factoren komen in de analyse naar voren als bepalend voor het succes of falen van risicocommunicatie. Als deze factoren als succesfactor aanwezig zijn zal de risicocommunicatie positief verlopen, maar zijn het faalfactoren dan zal de risicocommunicatie minder positief verlopen. Uit de analyse komt verder naar voren dat de factoren inhoudelijke analyse, communicatiestrategie en risicomanagement van extra belang zijn. Als deze factoren falen heeft dit een groot negatief effect op de risicocommunicatie. Vervolgens kunnen de andere factoren dit negatieve effect nauwelijks positief beïnvloeden zelfs niet als het succesfactoren zijn. Zijn de drie belangrijke factoren succesfactoren, dan heeft dit een groot positief effect op de risicocommunicatie. De andere factoren kunnen het positieve effect nauwelijks negatief beïnvloeden, zelfs niet als de andere factoren faalfactoren zijn.

Terugkomend op de basiskenmerken van communicatie zijn er vijf basiskenmerken van belang bij risicocommunicatie: zender, boodschap, medium, ontvanger en situatie. Als deze basiskenmerken juist worden benaderd met de succesfactoren van risicocommunicatie, zal de communicatie succesvol zijn.

Tabel 10: Succes- en faalfactoren bij risicocommunicatie

<i>Communicatiekenmerken</i>	<i>Risicocommunicatie bij gemeenten</i>	<i>Succes- en faalfactoren</i>
1. Zender	Gemeente	Inhoudelijke analyse - de risicosituatie - mate van risicoperceptie - aard van het gevaar
2. Boodschap	Uitleg van de situatie	Communicatiestrategie Beeld, tekst en geluid
3. Medium	Verscheidend	Communicatiestrategie Tv, krant, tijdschrift, internet, radio of brief
4. Ontvanger	Burger	Vertrouwen in de zender
5. Feedback	Vragen vanuit burgers	Evaluatie
6. Terugkoppeling	Antwoord van gemeente	Verbetering van de risicosituatie
7. Situatie	Risicosituatie	Risicomanagement Agendasetting Framing door de media
8. Maatschappelijke context	Samenleving	Is de situatie te negeren? Normen en waarden

Door: Frank van Eck, 2013

6.2 Discussie

Dit onderzoek naar risicocommunicatie bij gemeenten geeft een duidelijk conclusie voor de kennis die nu aanwezig is. Er is echter meer kennis nodig over dit onderwerp om meer sluitende conclusies te kunnen maken. Dit onderzoek kan voor deze kennisuitbreiding gebruikt worden. De conclusies uit dit onderzoek kunnen in vervolg onderzoek getoetst worden in andere casussen. Hierdoor kunnen de conclusies verder uitgebreid en verfijnd worden.

De casusselectie voor dit onderzoek is, gezien de beschikbare informatie, tijd en onderzoeksmiddelen, voldoende geweest. In een ideale situatie zou het beter zijn om meer te richten op meer gelijke situaties, bijvoorbeeld situaties die allemaal gaan om gemeenten waar gezondheidsrisico's bestaan door fijnstof. Helaas zijn deze casussen nu nog niet beschikbaar maar mogelijk in de toekomst wel.

In dit onderzoek worden geen burgers ondervraagd over hun ervaringen met risicocommunicatie. Als hun ervaring meegenomen zou worden kan ook vanuit hun visie bekeken worden hoe een gemeente omgaat met risicocommunicatie. In dit onderzoek gebeurt dat niet en wordt alleen uitgegaan van de visie van gemeenten. Echter, om dit te bereiken moet een grote populatie burgers worden ondervraagd. Dit eist veel tijd, geld en onderzoeksmiddelen. Daarnaast moeten ook de demografische gegevens meegenomen worden.

Dit onderzoek naar risicocommunicatie geeft een aanbeveling voor risicocommunicatie bij gemeenten in Nederland. Ook zou onderzocht kunnen worden hoe het gaat met risicocommunicatie bij andere overheidsorganisaties. De kennis die hierbij beschikbaar komt kan ervoor zorgen dat de aanbevelingen voor gemeenten worden bevestigd maar het kan ook betekenen dat de aanbevelingen voor gemeenten aangevuld kunnen worden. Het kan zijn dat andere organisaties meer of andere ervaringen en expertise hebben met risicocommunicatie.

Het begin van de literatuurstudie heeft de richting van dit onderzoek bepaald. Door de inhoud van het conceptueel model SARF te gebruiken worden die topics uitgewerkt voor risicocommunicatie. De focus ligt daarmee volledig op deze topics. Nadeel hiervan is dat er mogelijk nog een aantal topics zijn die niet in SARF zijn opgenomen maar wel invloed kunnen hebben op risicocommunicatie. Toch is ervoor gekozen om alleen te richten op de topics van SARF omdat dit de hoofdlijn van risicocommunicatie dekt. Voor vervolg onderzoek zou een gedetailleerde uitwerking van risicocommunicatie mogelijk meer verbanden kunnen aantonen.

7. Aanbevelingen

Vanuit dit onderzoek wordt een aanbeveling opgesteld voor gemeenten in Nederland. Deze aanbeveling bestaat uit een stromenschema zoals weergegeven in figuur 11. Het is gebaseerd op de vetgedrukte factoren van tabel 10. Alleen deze factoren komen voor in het stromenschema omdat zij van extra belang bleken in de analyse. De fasen in het stromenschema beschrijven hoe met de factoren moet worden omgegaan om ze succesfactoren te laten zijn. Als de fasen uit dit stromenschema zorgvuldig worden doorlopen is de kans op een goede risicocommunicatie het grootst. Dit houdt vervolgens in dat onrust wordt voorkomen en burgers zich correct voelen geïnformeerd, wat de boodschap ook is. Het stromenschema bestaat uit vijf fasen.

De eerste fase bestaat uit de risicosituatie die in de gemeente aanwezig is. Om dit in kaart te brengen kan gebruikgemaakt worden van tabel 6, de risicomatrix. In deze fase wordt de situatie geconstateerd en dit vormt het beginpunt van het stromenschema.

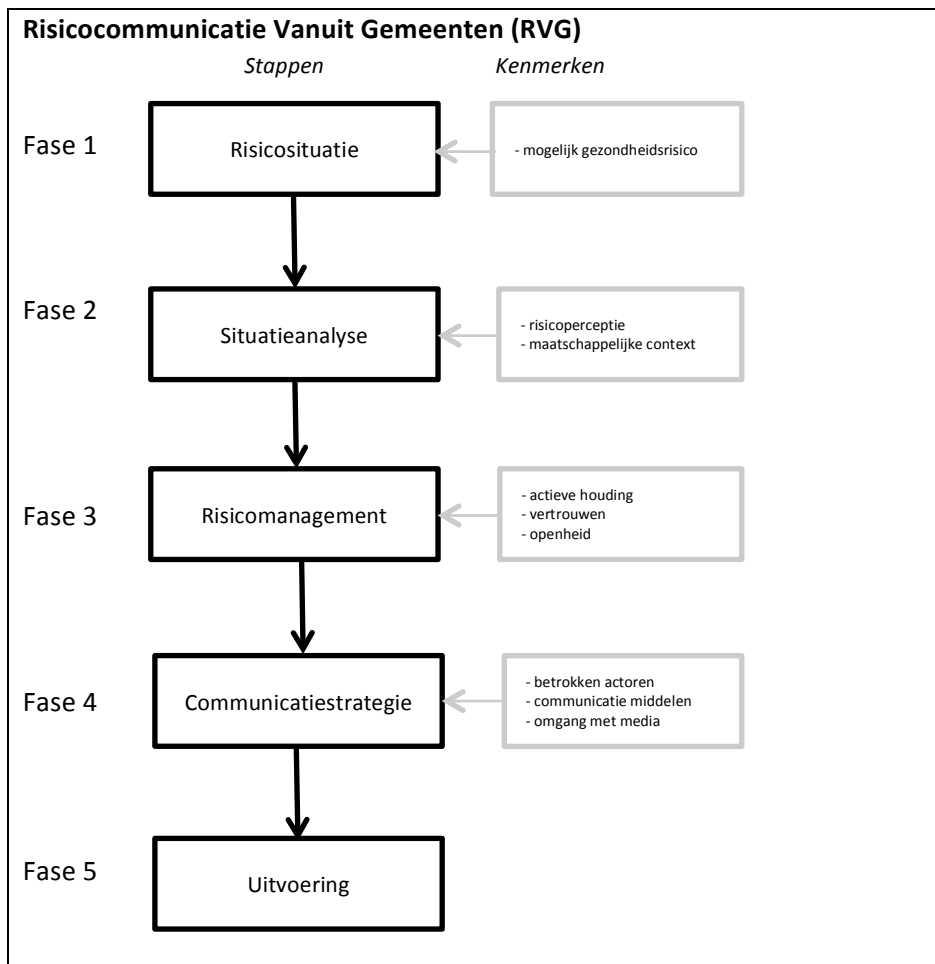
Hierop volgt in fase twee de situatieanalyse. Dit gebeurt door de betrokken medewerker van de gemeente en heeft als doel om een overzicht te krijgen van de risicosituatie. In deze fase wordt gebruikgemaakt van de tabellen passend bij risicoperceptie, tabellen 3, 4 en 5. Als de situatie naast deze tabellen is gelegd, is duidelijk wat de risicoperceptie van de risicosituatie is en daarmee wordt de impact bepaald die de risicocommunicatie moet hebben. Naast de bepaling van de risicoperceptie wordt de maatschappelijk context van de risicosituatie in kaart gebracht.

In fase drie is het aan de gemeente om een actieve houding aan te nemen in de risicosituatie. Aan de hand van het risicomanagement raamwerk van figuur 4 moet een plan gemaakt worden om de risicosituatie aan te pakken. Voor de risicocommunicatie hoeft dit plan niet compleet te zijn om met de risicocommunicatie te beginnen en om deze succesvol te laten zijn. De gemeente moet wel kunnen aantonen dat zij bezig is met het risicomanagementraamwerk. Van belang is dat door de actieve houding van de gemeente openheid en vertrouwen van de burgers worden ontwikkeld.

In de vierde fase gaat het om de communicatiestrategie die de gemeente wil volgen. Hierbij wordt een overzicht gemaakt van de betrokken actoren zoals in tabel 9. Daarbij wordt ook bekeken welke communicatiemiddelen gebruikt kunnen worden zoals in figuur 7 en naar welke actoren welke middelen worden toegepast. Dit zorgt voor communicatie op maat en de betrokken actoren worden allemaal meegenomen in de communicatie. Dankzij de communicatiestrategie is ook de omgang met de media gedekt. Dit kan van belang zijn, zeker bij situaties waarin de media erg kritiekvol kunnen zijn.

De vijfde en laatste fase is de uitvoeringsfase. Deze fase kan ook al gedeeltelijk plaatsvinden in situaties waarbij de communicatie gefaseerd plaatsvindt.

In bijlage 3 staan de fasen uitgewerkt en kunnen ingevuld worden door de betrokken medewerker van de gemeente.



Figuur 11. Risicocommunicatie Vanuit Gemeenten (RVG), door F. van Eck, 2013

Literatuurlijst

B&A Groep Beleidscommunicatie (2003). *Handreiking risicocommunicatie* (1^e dr.). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen* (1^e dr.). Den Haag: Boom Lemma.

Bouterse, G. (2011). *Verslag Statencommissie provincie Zeeland. Commissie Ruimte, Ecologie en Water*. Middelburg 29 april 2011.

Breeman, G., Noort, W. van & Rutgers, M. (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief* (4^e dr.). Bussum: Coutinho.

Chess, C. (2001). Organizational Theory and the Stages of Risk Communication. *Risk Analysis* 21 (1), p.179-188.

Cohen, M.D., March J.G., Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1), p. 1-25.

Commissie-van Dijk (2010). *Van verwerping tot verheffing*. Den Haag.

Dubbelman, R., Heinen, A. & Reijmerink, R.F.J. (met Kuijck, F.A.J. van & Vugt, R.M.J. van) (2009). *Risicomanagement meer dan de som der delen*. Deloitte.

Elsman-Domburg, M.G., Brederode N.E. van, Greuningen-Willemsen, E.S.D. van, Hall, E.F., Jans, H., Leenders, H. Woudenberg, F. (2006) *GGD-Richtlijn Risicocommunicatie Risk taking is a joy of life*. Medische Milieukunde LCM landelijk centrum.

Entman, R.B. (1991). Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents. *Journal of Communication* 41 (4), p. 6-27.

Fessenden-Raden, J., Fitchen, J.M. & Heath, J.S. (1987). Providing Risk Information in Communities: Factors Influencing What Is Heard and Accepted. *Science, Technology & Human Values* 12 (3&4), p. 94-101.

Garvin, T. & Masuda, J.R. (2006). Place, Culture, and Social Amplification of Risk. *Risk Analysis* 26 (2), p. 437-454.

Groot, E. (2011). *Commissie voor ruimte en milieu*. Provincie Noord-Brabant 18 februari 2011.

Helsloot, I., & Padjé, B. van 't (2011). *Met vertrouwen communiceren over potentiële rampen en crises. Een onderzoek naar wat burgers echt verwachten van risicocommunicatie door de overheid* (1^e dr.). Nijmegen: Crisislab.

Helsloot, I., & Vries, D. de (2012). Ontwikkeling, aard en omvang van disproportioneel veiligheidsbeleid. In J. van Tol (red.), *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden* (p. 13-36). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

iSPEX. *iSPEX: meet fijnstof met je smartphone*. Geraadpleegd op 17 juli 2013 via <http://www.ispex.nl>

Jeeninga, W., Vos, E.H.M. de, Bon-Martens, M.J.H. van, Sande, J.C.A.M. van (2008). *Evaluatie Q-koorts uitbraak 2007*. GGD Hard van Noord-Brabant.

Kasperson, J.X., Kasperson, R.E., Pidgeon, N. & Slovic, P. (2005). The Social Amplification of Risk: Assessing 15 Years of Research and Theory. In Kasperson, J.X. & Kasperson R.E., *The Social Contours of Risk. Volume 1: Publics, Risk Communication & the Social Amplification of Risk* (p. 202-229). London: Earthscan.

Kasperson, R.E., Renn, O., Slovic, P., Brown., H.S., Emel, J., Goble, R., ... Ratick, S. (1988). The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework. *Risk Analysis* 8 (2), p. 177-187.

Kuijeren, N.M. van (2011). *Communicatie over luchtvervuiling door wegverkeer en gezondheid. Een praktische handleiding voor GGD'en* (1^e dr.). Amsterdam: cluster Leefomgeving.

Mans, J.H., Blomberg, A.B., Berg, J.T. van de, IJzermans, C.J.J.M., Boer, G.J., Dijk C. van, ... Philips, M.C.C. (2011). *Rapport Thermphos*. Den Haag.

Michels, W.J. (2006). *Communicatie handboek* (2^e dr.). Houten: Wolters – Noordhoff.

Planbureau voor de leefomgeving (2012). *Balans van de leefomgeving* (1^e dr.). Den Haag: Plan Bureau voor de leefomgeving.

Pop, C., Ziebland, S. & N. Mays (2000). Qualitative research in health care. Analysing qualitative data. *British Medical Journal (BMJ)* 320, p. 114-116.

Regtvoort, F., & Siepel, H. (2007) *Risico en crisiscommunicatie. Succesfactor in crisissituaties* (1^e dr.). Bussum: Coutinho.

Rijkswaterstaat (2013b). *Geluidskaart*. Geraadpleegd op 25 april 2013 via http://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/natuur_en_milieu/geluid_rond_snelwegen_nederland/geluidskaart/.

Rijkswaterstaat (2013a). *Missie en kerntaken*. Geraadpleegd op 25 april 2013 via http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/#v5.

Rogers, E.M., & Dearing, J.W. (1987). Agenda-setting research: where had is bin, where is it going? In Anderson, A., *Communication Yearbook* 11, 2012 (p. 555-594). New York: Routledge.

Sjöberg, L. (2000), Factors in Risk Perception. *Risk Analysis* 20 (1), p. 1-11.

Slovic, P. (1987). Perception of Risk. *Science* 236 (4799), p. 280-285.

Slovic, P. (1993) Perceived Risk, Trust, and Democracy. *Risk Analysis* 13 (6), p. 675-682.

Slovic, P. (1999). Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science: Surveying the Risk-Assessment Battlefield. *Risk Analysis* 19 (4), p. 689-701.

Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk. What is our society willing to pay for safety? *Science* 165 (3899), p. 1332-1338.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding* (2^e dr.). Bussum: Coutinho.

Vleuten, A. van der (Red.) (2010). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie. Instellingen, besluitvorming en beleid* (2^e dr.). Bussum: Coutinho.

Xie, X.F., Wang, M., Zhang, R.G., Li, J. & Yu, Q.Y. (2011). The Role of Emotions in Risk Communication. *Risk Analysis* 31 (3), p. 450-465.

Zuurbier, M. & Zwerver, C. (met Bethe, B. & Fischer, P.) (2013). *Luchtverontreiniging en gezondheid in Gelderland* (1^e dr.). Arnhem: GGD Gelderland-Midden.

Bijlage 1: Topiclijst

Vanuit het theoretisch kader en de operationalisatie is naar voren gekomen hoe bepaalde thema's in dit onderzoek worden gemeten. Dit leidt vervolgens naar de topiclijst waarin de thema's puntsgewijs opgesomd worden. Deze topiclijst werd gebruikt voor de interviews die gehouden zijn bij de GGD-medewerkers

- Communicatie
- Risicocommunicatie
- Risicosituatie
- Betrokken actoren
- Rol van de gemeente
- Rol van de organisatie
- Risicomanagement
- Risicoperceptie
- Media

Bijlage 2: Vragenlijst interview

Wat zijn risicosituatie waarmee u te maken heeft?

Wat zijn vanuit de organisatie aandachtspunten bij risicosituaties?

Hoe worden de aandachtspunten verwerkt in vervolgstappen na het ontstaan van een risicosituatie?

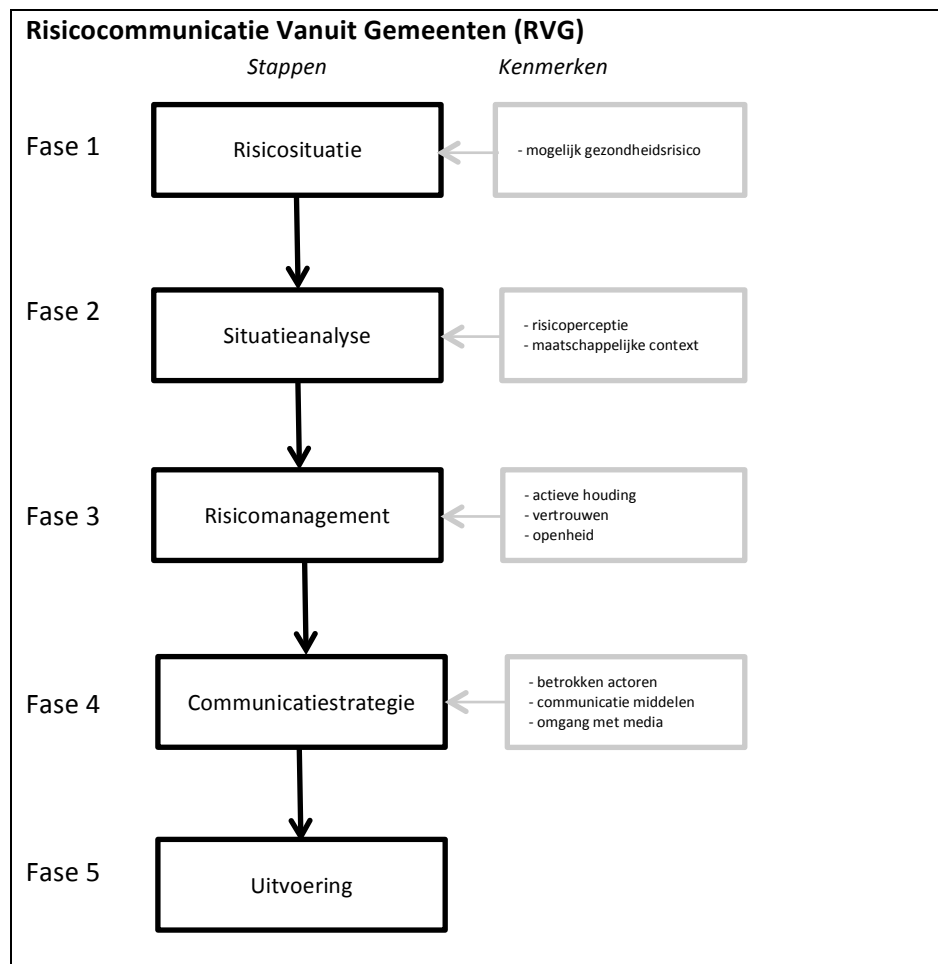
Welke adviezen geeft een organisatie bij het ontstaan van een risicosituatie?

Welke praktijkervaring heeft de organisatie met het risicosituaties?

Welke soorten communicatiestrategieën zijn er ten aanzien van risicosituaties?

Zijn er bepaalde actoren die cruciaal zijn in de communicatiestrategieën?

Bijlage 3: Risicocommunicatie vanuit gemeenten



Fase 1

Om de situatie in kaart te brengen wordt de risicomatrix ingevuld voor zover informatie voorhanden is.

Risicomatrix

Risicovol object of situatie	Rol gemeente	Objectief risico	Subjectief risico	Stand van zaken	Stand van zaken communicatie

Fase 2

De risicomatrix uit fase 1 kan hier verder worden aangevuld en wordt gebruikt in deze fase. Vervolgens wordt de risicoperceptie van de situatie vastgesteld aan de hand van de criteria van

beheersbaarheid en kenbaarheid. In de onderstaande tabellen staan de criteria voor beheersbaarheid en kenbaarheid en welke gevolgen dit heeft voor de risicoperceptie

Wel beheersbaar	Niet beheersbaar
Individueel	Collectief
Beperkte consequentie	Ingrijpende gevolgen
Niet angstaanjagend	Angstaanjagend
Vrijwillig	Onvrijwillig
Negatieve gevolgen relatief simpel te verminderen	Negatieve gevolgen niet simpel te verminderen

Kenbaar	Onkenbaar
Zintuiglijk waarneembaar	Niet zintuiglijk waarneembaar
Bekend	Onbekend
Oud	Nieuw
Direct effect	Vertraagd effect
Wetenschappelijk bekend	Wetenschappelijk niet bekend

	Wel beheersbaar	Niet beheersbaar
Wel kenbaar	Lage risicoperceptie	Midden tot hoog
Onkenbaar	Midden tot laag	Hoge risicoperceptie

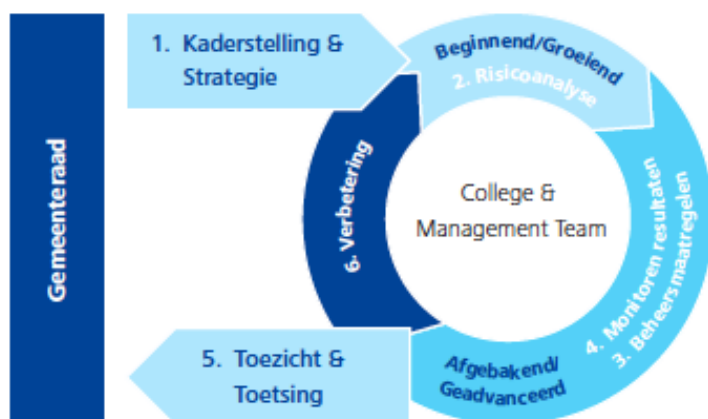
Als de risicoperceptie bepaald is kan de zwaarte aan de risicocommunicatie worden gegeven. Bij een lage risicoperceptie is het belang van de risicocommunicatie laag, bij een hoge risicoperceptie is het belang van de risicocommunicatie hoog.

Vervolgens wordt de maatschappelijk context van de risicosituatie beschreven.

Maatschappelijke context

Fase 3

In deze fase wordt het risicomanagement raamwerk in gang gezet door de gemeente. Tussentijds kan al gestart worden met de risicocommunicatie.



Fase 4

De betrokken actoren worden in kaart gebracht en hun positie in de risicosituatie.

	Actor	Meeweten	Meedenken	Meedoen	Meebeslissen
Intern - stakeholders - geïnteresseerden - neutralen					
Extern - stakeholders - geïnteresseerden - neutralen					
Per kolom volgt de volgende communicatie aanpak		↓	↓	↓	↓
Middelen intern					
Middelen extern					

Vervolgens wordt bekeken welke communicatiemiddelen gebruikt kunnen worden bij de risicocommunicatie. Dit hangt af van de ernst van de risicoperceptie en ook van de toegepaste communicatiemethoden door de betreffende gemeente.

Tabel 3 Samenvatting communicatiemiddelen.

Communicatiemiddel	Doel	Wie bereik je hiermee?
Internet	Kennis vergroten, in contact komen	Actieve burgers
Huis-aan-huis blad, wijknieuws, folder	Kennis vergroten	Geïnteresseerde burgers en beperkt betrokken burgers
Persoonlijk (telefoon)gesprek	In contact komen, kennis vergroten	Actieve burgers
Bewonersbrief	Kennis vergroten, in contact komen	Bewoners bepaalde buurt
Voorlichtingsbijeenkomst	Kennis vergroten, in contact komen	Actieve burgers
Informatiemarkt	In contact komen, kennis vergroten	Actieve burgers
Buurtplatform	In contact komen, houding beïnvloeden, kennis vergroten,	Actieve bewoners specifieke buurt
Informatiebord luchtvervuiling op straat	Kennis vergroten, houding beïnvloeden, gedrag beïnvloeden	Automobilisten
SMS	Kennis vergroten, gedrag beïnvloeden	Actieve burgers, risicogroepen
Zelf meten	Kennis vergroten, houding beïnvloeden	Actieve burgers

Fase 5

De uitvoering van de risicocommunicatie. Dit kan op eerdere momenten al plaatsvinden. Dit hangt af van de situatie.