



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Bouwdienst Rijkswaterstaat

2

DI: 79737

Integratie Beleving in Veiligheidsbeschouwingen

M.L.F. van Schooten (SevS)
M.H. Flinterman (Bouwdienst)

C8621

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

Bouwdienst Rijkswaterstaat

BIBLIOTHEEK
Bouwdienst Rijkswaterstaat
Postbus 20.000
3502 LA Utrecht

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

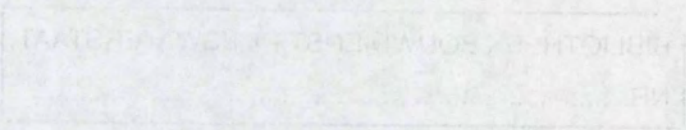
Bouwdienst Rijkswaterstaat

BIBLIOTHEEK BOUWDIENST RIJKSWATERSTAAT
NR. Cob21 Bou

Integratie Beleving in Veiligheidsbeschouwingen

Utrecht, februari 2003

Eindrapport



.....

Colofon

Uitgegeven door: Bouwdienst Rijkswaterstaat

Informatie: Martijn Flinterman (Bouwdienst)
Telefoon: 030-2857889
Fax: 030-2858195

Uitgevoerd door: Marlies van Schooten (SevS) en Martijn Flinterman
Opdrachtgever: Ron Beem, Themaleider Veiligheid Bouwdienst
Telefoon: 030-2857762

Opmaak: Martijn Flinterman

Datum: 4 februari 2003

Sinds 1945 wordt de veiligheidsdiscussie gebaseerd op de kansgedachte. Hierdoor kan je verschillende veiligheidsrisico's met elkaar vergelijken. Maar kun je kleine kansen met grote gevolgen uitleggen? Er wordt op kansen ontworpen, maar veel wordt niet meegenomen in de berekening (Voorbeeld: rijtjeshuizen, men gaat uit van topbelasting en minimale sterkte van de muren). Bij het ontwerp van gebouwen en constructies moet je kansen niet zien als frequenties, maar als tool om veilig genoeg te zijn. Doordat in andere soorten het economisch belang van bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen vervoer) méér speelt en kosten-technisch gezien niet aan zulke hoge veiligheidsnormen kan worden voldaan, gaat men hier uit van realistische kansen (Voorbeeld: VROM-normen 10^{-6} voor fabrieken).

Een vergelijkbaar voorbeeld met de verkeersveiligheid is de veiligheidssituatie rond Schiphol. De burgers rondom Schiphol voelen zich veiliger dan het daadwerkelijk is. Dit heeft te maken met een economisch belang (lokaal: want zij werken daar, maar ook nationaal: economie Nederland). Hier moet je niks aan doen, volgens van Manen. Hij vindt dat je verschillen tussen perceptie en technisch berekende veiligheid bij elkaar moet brengen. Als dit niet lukt moet je bekijken waarom dat niet lukt én kijken of je eigen ('objectieve') werkelijkheid wel juist is en of je niet wat moet doen in de communicatiesfeer.

Verder komt het verschil tussen Groepsrisico en Individueel Risico aan bod. De sociale schadeomvang speelt hierbij een rol.

2. Gespreksverslag Evert Worm – 13-11-2002

Aanwezig: Martijn Flinterman / Marlies van Schooten

Evert Worm is coordinator van het Steunpunt Tunnelveiligheid bij de Bouwdienst.

Beleving speelt enorm in tunnels. Het speelt een rol bij de layout van tunnels (breedte ingang, ruimte dwarsdoorsnede, 2-/1-richtingverkeer, maximale helling, horizontale kromming), maar ook bij de informatievoorziening bij een eventuele evacuatie. Veel gedragsonderzoek is gedaan door middel van simulaties. In Nederland heeft TNO – Technische menskunde en de afdeling Verkeerspsychologie van de Rijksuniversiteit Groningen hier veel onderzoek naar gedaan. Hieruit is gebleken dat mensen vooraf zeggen dat ze zullen vluchten uit de tunnel als daar brand uit breekt, terwijl ze dit vervolgens niet doen. Volgens Worm is hierbij van belang: een snelle branddetectie, waarschuwen (wegsturen), evacuatieproces goed organiseren.

Tunnels zijn relatief veilig, maar je introduceert onveiligheid als je er mensen in laat rijden. In Nederland zijn preventie, zelfredzaamheid en pro-actie in principe goed geregeld, maar communicatieprocessen blijven een heet hangijzer. Van nazorg door hulpverlening moeten we van Worm niet teveel verwachten, want men komt altijd te laat. Volgens Worm gebeurt er in Nederland al zoveel op het gebied van Tunnelveiligheid, dat nog meer veiligheid economisch gezien eigenlijk teveel kost. In Japan ziet men dit anders. Hier vindt men elke dode er één teveel (Veiligheidscultuur).

Via de Rijksvoorlichtingsdienst wordt veilig rijgedrag 'verkocht'. Dit moet herhaald blijven worden, zegt Worm. Ook moet via opvoeding (rij scholen en lagere school) het nodige gedaan worden.

Bijlage D – Gespreksverslagen behorende bij hoofdstuk 6

1. Gespreksverslag Sipke van Manen – 13-11-2002

Aanwezig: Martijn Flinterman / Marlies van Schooten

Vooraf een kort gesprek gevoerd over VNK, "de perceptie van overstromingsrisico's".

TAW-V is niet positief over het rapport van de Cie Luteijn. Baten en lasten zijn niet vergeleken voor noodoverloopgebieden versus dijkverhoging. Van Manen is nieuwsgierig naar de bevindingen van het deelproject van VNK dat zich met risicoperceptie bezighoudt.

Flinterman geeft een korte inleiding voor het project IBV.

Van Manen is van mening dat de beleving van burgers niet zoveel zegt. Hij plaatst vraagtekens bij het idee wat te doen aan de discrepantie tussen subjectieve en objectieve veiligheid. Zo kun je misschien maatschappelijke onrust creëren over het overstromingsrisico.

Van Schooten legt uit dat mensen het risiconiveau dat zij lopen optimaliseren (risicologica/homeostase). Ook legt zij uit dat dmv de dimensies van risicoperceptie aan te pakken, wellicht het gevoel van onveiligheid af kan nemen. V&W is een technocratisch departement, waarbij op dit moment meer aandacht komt voor gedrag / beleving / publieksgericht werken. De technische risicobenadering van V&W zorgt voor problemen in de communicatie naar burgers toe. De kloof tussen burgers en technocraten moet worden overbrugd. Via 'Belevingswaardenonderzoek' kunnen de verschillende doelgroepen vastgesteld worden en kunnen deze groepen op een voor hun begrijpelijke manier geïnformeerd worden.

Van Manen vindt het belangrijk dat risicoperceptie en technische risicoschattingen bij elkaar komen. Volgens hem zijn er drie soorten veiligheidsthema's binnen V&W:

- (Civiel-technische) thema's waarbij maatschappelijk een bepaalde normstelling tot stand is gekomen, die nu technisch wordt gewaarborgd (bijvoorbeeld: gebouwen en constructies). Spanningsveld hierbij is of die normen worden nageleefd. Het restrisico is erg klein en moet worden geaccepteerd, omdat het hierbij gaat om onvoorziene kansen zoals een windhoos.
- Verkeersveiligheid, waarbij de risicoperceptie en het technisch berekende risico ook met elkaar overeenstemmen, maar waarbij het risico nog aanzienlijk is. Dit risico is maatschappelijk aanvaard vanwege het grote economische gewin dat eraan vastzit.
- Thema's als tunnelveiligheid en gevaarlijke stoffen transport, waarbij de perceptie, in tegenstelling tot het technisch berekende risico niet goed is. Van Schooten: Dit komt door dimensies als bekendheid met het risico, vrijwilligheid van blootstelling, ernst van mogelijke gevolgen en zelfredzaamheid.

In de ontwerpfilosofie van de Bouwdienst is veiligheid een randvoorwaarde. Van de alternatieven wordt de economisch meest optimale gekozen.

en risicocommunicatie. Hoe kan perceptie doorwerken in het beleid t.a.v. externe veiligheid en kan men de percepties misschien beïnvloeden. Er is dus een begin gemaakt. Vervolg hiervan vindt plaats in het interdepartementale traject, dat door VROM wordt getrokken.

11. HANS VAN ZWOL (DGG)

De 'Handreiking Externe Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen' is uitgegeven door DGG-Externe Veiligheid. Deze belicht de technische kant van externe veiligheid (groepsrisico / individueel risico e.d.). Erin wordt aandacht besteed aan het benoemen van initiatiefnemers en taken. De afweging van het Groepsrisico geschiedt door overleg met stakeholders. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer van een bepaald werk zelf de communicatie verzorgt. Dat is vaak de provincie (provinciale weg) of een gemeente, maar bij een Trace MER project bijvoorbeeld de regionale directie van RWS.

12. ROLF KLÖCKNER (DLB-HOOGWATERTEAM)

Hoogwatercoördinator Klöckner is mede verantwoordelijk voor de communicatie over hoogwater. Jaarlijks vóór het hoogwaterseizoen wordt een werkbijeenkomst georganiseerd, waarin de taken en verantwoordelijkheden van ambtenaren op het gebied van de openbare veiligheid, brandweer, provincie en waterschappen worden vastgesteld. Bij overschrijding van een bepaald debiet treedt het hoogwaterteam in werking. Bij een verdere stijging (nieuwe overschrijding) wordt een informatiecentrum ingericht en vervolgens wordt de berichtgeving opgeschaald van lokaal/regionaal naar landelijk niveau. Het RIZA verzorgt (via fax/email) deze landelijke informatievoorziening. Het informatiecentrum van het hoogwaterteam verzorgt informatie over (actuele en verwachte) waterstanden en afvoer. Het informatiecentrum wordt, naast door een lid van het hoogwaterteam, ook bemenst door een lid van het voorspellersteam, iemand van de informatieafdeling en (eventueel) iemand van de afdeling scheepvaartcoördinatie. Per hoogwater houdt men hier een dossier bij van de hoogwatergegevens. Voor specifieke vragen (zelfredzaamheidsvragen) kan de bevolking terecht bij het regionale crisiscentrum, dat wordt ingericht door gemeente, provincie en waterschap. Maastricht heeft dit jaar een folder uitgegeven over wat te doen bij een overstroming. Rijkswaterstaat communiceert niet persé over risico's, maar wel over veranderingen aan de rijkswateren (bijvoorbeeld over projecten als Grensmaas en Zandmaas).

"Risicobeleving is geen onderwerp van aandacht. Op basis van rekenprogramma's worden kansberekeningen gemaakt. Deze worden afgezet tegen norm PR en oriënterende waarde GR."

"Er zijn diverse deelonderzoeken externe veiligheid in rapportvorm beschikbaar. Ook de interne veiligheid (niet te verwarren met verkeersveiligheid is al eens onderzocht. Maar nogmaals: hoe de burgers de uitkomsten beleven kan ik niet beoordelen."

8. Ir. M.J. (MARIJKE) VAN DER STEEN (DNB)

Marijke van der Steen werkt op de afdeling verkeer en vervoer van directie Noord-Brabant. Externe veiligheid is daarbij een belangrijk onderwerp. Op dit moment werkt zij aan een rapport over de taken en verantwoordelijkheden van regionale directies op het gebied van gevaarlijke stoffen transport. (Stuurt dit op in januari '03). Verwijst door naar Petra Paffen (AVV-VMT).

9. Drs. P. (PETRA) PAFFEN (AVV-VMT)

Petra Paffen werkt in opdracht van DGG Ext. Veiligheid aan risicoatlassen voor spoorwegen (2001), hoofdvaarwegen (2002), buisleidingen (2003) en hoofdwegen (2002, sinds begin '90). Deze risicoatlassen geven een indicatie van het groepsrisico en het individuele risico. Als een beslissing moet worden genomen om ergens bijvoorbeeld wel of niet te bouwen, kan zo'n atlas dienen als toetsmiddel. De atlassen van de AVV dienen als handvat voor het externe veiligheidsbeleid.

Na "Enschede" is door de politiek besloten dat externe veiligheidsrisico's voor vaste installaties én transportroutes in een openbaar centraal register geplaatst moeten worden. De huidige risicokaarten van provincies zijn voorlopers van dit centrale register. Een nieuwe wet bepaalt dat de verantwoordelijke voor het bestemmingsplan (gemeente) of transportroute (provincie/rijk) de gegevens bekend moet maken. De AVV maakt al jaren risicoatlassen, maar is volgens de nieuwe wet hiervoor niet (altijd) verantwoordelijk, omdat RWS geen beheerder is van bijvoorbeeld buisleidingen en provinciale hoofdwegen.

10. INLEIDING DGG (V&W, Directoraat-Generaal Goederenvervoer)

(Onderstaande info uit: "Risico's: Wiskunde of Waarneming (deelrapport Burson-Marsteller))

Het startpunt voor DGG voor wat betreft Risicocommunicatie is het project Ketenstudies, waarvoor het deelproject 'Maatschappelijke beleving van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen' is uitgevoerd. Communicatie over mogelijke rampen moet volgens het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP 4) uit 2001 plaatsvinden zodat de overheid en de burger zicht hebben op potentieel gevaarlijke activiteiten. Dit vertaalt zich in risicokaarten; een centraal register van risicosituaties bij het RIVM; een Internet-loket Lokaal Signaal; de wet Puberr die voorziet in 1 loket voor door de overheid opgelegde beperkingen op perceelniveau. Communicatie ten tijde van rampen (Wrzo – wet op rampen en zware ongevallen): B&W dragen zorg voor de informatievoorziening over rampen en zware ongevallen, maatregelen en de te volgen gedragslijn. De bevolking, de commissaris in de provincie en de minister moeten op passende wijze geïnformeerd worden. De drie essays die geschreven zijn in het deelproject 'Maatschappelijke beleving van de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen' buigen zich over vragen m.b.t. risicoperceptie

een belevingsonderzoek uitgevoerd. Dit in het kader van het monitoringsonderzoek "Peiling Milieuhinder", waarin aspecten als verkeersveiligheid en zwemmen in verontreinigd water aan de orde komen.

4. IVO HILDERINK (RDIJ)

Hilderink werkt bij de Regionale Directie IJsselmeergebied en is belast met de portefeuille externe veiligheid (al is dit wat hem betreft 'low-profile'). Hij beoordeelt provinciale en gemeentelijke nota's en bestemmingsplannen op implicaties voor externe veiligheid. Hilderink en collegae zijn 'OOM (oog-oormond) van de minister'.

Over risicocommunicatie is Hilderink weinig specifiek bekend. Ook zijn directe collega's zijn hier nauwelijks van op de hoogte. Als contactpersonen noemt Hilderink: Annelies Bouwmeester, Jos Wieggers (Dienstkring Lelystad Randmeren - Calamiteitenzorg) en Ger Bouw (Dienstkring IJsselmeer/Markermeer).

5. ANNELIES BOUWMEESTER (RDIJ)

Het hoofd van de afdeling communicatie van Directie IJsselmeergebied kan zich weinig voorstellen bij wat Rijkswaterstaat 'zou moeten' met risicocommunicatie. Volgens haar is het niet de bedoeling dat RWS de communicatie van de provincie (bijvoorbeeld over gevaarlijke stoffen transport) controleert. Externe veiligheid noemt zij een RO-vraagstuk en daarmee meer een zaak van provincies en gemeentes. De afdeling Communicatie van RDIJ communiceert over de projecten van RDIJ. Dit is volgens Bouwmeester 'het geijkte communicatiewerk'. Voor deze communicatie, bijvoorbeeld over vervuild slib in een nieuw depot, wordt gebruikt gemaakt van de standaard communicatiemiddelen en -technieken. Naar risicoperceptie wordt niet gekeken. Bouwmeester heeft hierover ook geen extra informatie nodig.

6. JOS WIEGGERS (RDIJ)

Wieggers zit in een Regulier Overleg Calamiteitenbestrijding van RDIJ. Verder is hij betrokken bij de evaluatie van en de nazorg n.a.v. calamiteiten. In dergelijke evaluaties wordt bijvoorbeeld besloten of een (vaar-)weg moet worden aangepast of dat het 'beheersareaal' moet worden verbeterd. Wieggers heeft wél te maken met risicocommunicatie. Bijvoorbeeld bij de inrichting van ligplaatsen voor kegelschepen (schepen die gevaarlijke stoffen kunnen vervoeren) overlegt hij namens Rijkswaterstaat met burgers en gemeenten. Ook een heet hangijzer bij betrokken burgers is het containervervoer over de randmeren. Als slechts 1 container gevaarlijke stoffen bevat (in welke hoeveelheid dan ook) dan wordt het schip direct aangemerkt als kegelschip, waarvoor speciale regels gelden. Men wil jurisprudentie tot stand brengen om hier (makkelijker?) mee om te gaan.

7. LEO BIJKERK (DZH)

"Risicoperceptie is voor zover ik weet nooit echt onderzocht in relatie met externe veiligheid. In het kader van de inspraakprocedures trace/Mer, Ontwerp TraceBesluit (OTB) en TraceBesluit is het natuurlijk wel onze taak de burger goed te informeren. Ik tracht de onderzoeken op dit punt dan ook zo begrijpelijk mogelijk te laten verwoorden. De praktijk is dat het toch deels voor deskundigen blijft."

"Wij communiceren dus wel regelmatig met burgers gelet op wettelijke procedures."

Bijlage C – Gespreksverslagen risicocommunicatie

1. HENK HOFMAN (DNN)

Henk Hofman werkt bij Directie Noord-Nederland en houdt zich bezig met externe veiligheid, d.w.z. het signaleren van problemen omtrent externe veiligheid in ruimtelijke ordening- en infrastructurele projecten (weg/water/spoor). Als er advies wordt gegeven over risicocommunicatie, dan gebeurt dat door op de leemten te wijzen, waarna (na een correctie) een oordeel kan worden geveld over de inhoud van de communicatie.

Een voorbeeld van een recent project is de planstudie N31, waarbij Hofman advies heeft gegeven over het gevaarlijke stoffen vervoer. De provinciale weg Harlingen-Zurich wordt in de planstudie verdubbeld naar een 2*2-baans autoweg. Hofman vond, op basis van de 'Handreiking Externe Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen' (door DGG opgesteld) geen noemenswaardige knelpunten voor het gevaarlijke stoffen vervoer.

Nog even gesproken over het vervoer van chloor/acrylnitriet/LPG. Hofman onderkent de (zoals hij het noemt) 'psychische effecten' (risicoperceptie) daarvan.

Het beleid ten aanzien van gevaarlijke stoffen transport en de daarbij behorende risicocommunicatie wordt uitgedragen door DGG (en in mindere mate VROM) en dat beleid voeren de regionale directies (waaronder DNN) uit.

2. ALBERT POTKAMP (DUT)

Ook Potkamp is bezig met externe veiligheid, maar dan voor Directie Utrecht. Dit verloopt volgens hem nog vrij ongestructureerd. Een Plan van Aanpak is in voorbereiding. Hierin worden de procedures genoemd die gevolgd moeten worden om de externe veiligheid te waarborgen bij planstudies. Momenteel wordt gewerkt aan de Planstudie 3^e Kolk Beatrixsluis. Externe veiligheid speelt een rol in deze sluis, omdat de huizen die bij de sluis staan binnen de risicocontour vallen. Voor deze risicoanalyses klopt men aan bij de Bouwdienst (Ben v.d. Horn, WBR)⁴⁵. Het woord 'Risicocommunicatie' doet geen belletje rinkelen. Potkamp verwijst door naar het hoofd Beleid en Strategie, Liesbeth Grootelaar.

3. LIESBETH GROOTELAAR (DUT)

Grootelaar is afdelingshoofd Beleid en Strategie bij Directie Utrecht. Communiceren over risico's doet zij met name met gemeenten en de provincie Utrecht. Ook beantwoordt zij brieven van belangengroepen m.b.t. de externe veiligheidssituatie op en langs de A28 bij Zeist. Het gaat hierbij met name om het beantwoorden van vragen over wat Rijkswaterstaat doet om de risico's te managen. Volgens Grootelaar begint de interesse van de politiek in veiligheidsbeleving nu pas op te komen (reactie op vuurwerkramp). Ze onderkent het belang van veiligheidsbeleving voor de overheid. Je kunt als overheid wel vinden dat het veilig is, maar de burger moet zich veilig voelen. Er is nog weinig risicoperceptieonderzoek gedaan. De provincie Utrecht heeft wel

⁴⁵ De Bouwdienst heeft het 'Belevingswaardenonderzoek Lekkanaal 3^e sluis Prinses Beatrixsluizencomplex' uitgevoerd. Hierin als het gaat om veiligheidsbeleving met name de veiligheid bij inbraken.

Uitvoering op het laagst mogelijke niveau stimuleren. Het contact met de uitvoering in de praktijk zal de mensen genuanceerder maken.

Veiligheid moet op verschillende niveaus verschillend behandeld worden (dit naar aanleiding van de dimensies van Vlek):

Op wijkniveau kun je denken aan het bevorderen van de zelfredzaamheid. In de openbare ruimte moet het toezicht georganiseerd worden.

Redenerend naar de veiligheidsthema's van V&W: Tunnels bijvoorbeeld, moeten gewoon veilig zijn. De overheid moet de burger niet lastig vallen met risicopercentages. Naar beste (technische) vermogen moet je volledige veiligheid kunnen garanderen.

Voorbeeld: 20% van de treinen heeft vertraging. Voor de gemiddelde burger maakt het niet uit; je ziet gedragsveranderingen dat mensen maar eerder weg gaan voor het geval de trein vertraagd is; in de beleving zou het dus 100% vertraging zijn.

Alléén iets melden over risico's wanneer burgers de mogelijkheden hebben iets met deze informatie kunnen doen; burgers moeten niet overbodig belast worden. Vanuit de politiek moeten geen pseudo-zekerheden gegeven worden. Immers: bestuur is een reductie van complexiteit; de overheid moet zekerheden (m.u.v. existentiële zekerheden, die niet bestaan) afgeven en burgers niet belasten met zaken waar ze niets aan kunnen doen.

Kortom: belevingsonderzoek bij thema's V&W van ondergeschikt belang!

Volgt een beschouwing over de democratie in Nederland die niet werkt. Wanneer de democratie wèl zou werken dat zouden dingen als participatieve planvorming en belevingsonderzoek en vragen als 'wat willen de burgers' van veel minder belang zijn. Dan, immers, is er een gekozen volksvertegenwoordiging die ergens voor staat; de mensen weten dan wat ze kiezen; nu weet je dat niet. Het praat-circuit zou gereduceerd kunnen worden; verantwoordelijkheden zouden duidelijker zijn. Als acties van bestuurders/politici niet gewenst worden, dan gaan ze wat anders doen. Zij kunnen zich dan niet langer verschuilen achter de partij of 'het congres'.

Twee 'eye-openers':

- 1) Beleving is een instrument van de burger in de onderhandeling over overheidsmaatregelen.
- 2) Belevingsonderzoek voor thema's van V&W niet altijd van belang. Moet alleen toegepast worden wanneer mensen de mogelijkheid hebben om iets te doen aan het veiligheidsrisico. Voor het overige moet de overheid maximale veiligheid prediken; de burgers snapt ook wel dat er altijd wel wat kan gebeuren. Overheid moet duidelijk aangeven wat er (technisch)wordt gedaan om ongelukken te voorkomen.

plaatsvinden, alleen op papier. Het veiligheidsbeleid per sector wordt nog onvoldoende afgestemd.

Zoals gezegd wordt de beleving van burgers gebruikt voor effectevaluaties van campagnes. Dit wordt pas Belevingsonderzoek genoemd sinds de rampen in Enschede en Volendam. Hierbij wordt steeds erg gefocust op één issue (brand). Effectevaluaties worden momenteel breder gemaakt (meer onderwerpen). Belevingsonderzoek is volgens Meijer onmisbaar, maar wordt niet als zodanig opgepakt door de overheid. Er is momenteel geen continue veiligheidsmonitoring ten aanzien van privé-veiligheid, terwijl wel de meeste doden en gewonden in huis vallen. Privé-veiligheid in openbare gelegenheden is pas recentelijk actueel geworden. Door het betrekken van belevingsonderzoek hierbij, kan tevens draagvlak worden verkregen voor beleid ten aanzien van deze veiligheid.

Er vindt geen onderzoek plaats naar de gradatie van risico's. Bij bijvoorbeeld de preventie van hondenbeten is niet eerst de beleving gemeten, maar is direct stringente, moeilijk te handhaven regelgeving opgesteld.

De Consumentenbond wordt door de Stichting C&V als autoritair en arrogant betiteld: zij doet niet of nauwelijks vergelijkend warenonderzoek met informatie naar de leden toe en zij bepaalt zelf de onderwerpen.

8. Gespreksverslag – Dr. Bram Peper

Dit gesprek vond plaats op 10 april 2002.

Aanwezig: Bram Peper, Marlies van Schooten

Ervaring Peper:

- In 1993 liet hij het Integraal Veiligheidsplan Rotterdam schrijven door Leo Klinkers
- Daarna heeft Arie van der Swan een methodologie ontworpen om beleving per wijk te meten
- Wijkveiligheidsmonitor, waarbij wijken een cijfer van 0-10 kunnen krijgen
- 1^e BNP, geïnitieerd.
- Rob Wentholt (jaren '60), studie naar de beleving van de binnenstad van Rotterdam

Beleving is een vorm van onderhandeling: je kunt ermee dealen. Voorbeeld: wanneer je als burger zegt dat je wijk veilig is, of dat je je er veilig voelt, dan is er blijkbaar niets aan de hand in je wijk en sta je zwak in een onderhandelingspositie.

Later: Toen in Rotterdam de spoorwegtunnel aangelegd moest worden ging de hele binnenstad overhoop. Natuurlijk zou dit overlast veroorzaken en schadeclaims tot gevolg hebben. In plaats van mee te gaan met het geklaag heeft de gemeente besloten het positief te brengen en een informatiecentrum in te richten. Mensen konden de werkzaamheden bekijken. Nadruk ligt op hetgeen men er voor terugkrijgt. Dit heeft het aantal schadeclaims gereduceerd.

Met beleving kan er door de burgers onderhandeld worden met de overheid. Wanneer de overheid de burgers een rol geeft (verantwoordelijkheden) in het verbeteren van de veiligheid, dan zal deze onderhandelingspositie in kracht afnemen. Voorbeeld: laat burgers onrechtmatigheden aan (wijk)agenten melden; het koppelen van acties van burgers aan die van officiële structuren.

om te bepalen welke informatiebehoefte er leeft. Dit is de eerste keer dat dit gebeurd is.

Meijer vindt dat de wet- en regelgeving inzichtelijk gemaakt moeten worden (bijvoorbeeld m.b.t. vuurwerk). De regels zijn te algemeen, te complex en tegenstrijdig. Vaak hebben verschillende ministeries te maken met één regel of wet. Hierdoor is het voor de burger niet duidelijk wat hem te doen staat. De autonomie van lokale overheden (interpretatie regels en controle) en het gebrek aan handhaving van regels dragen nog extra bij aan de problemen met onzichtelijke regelgeving. Bij de evaluatie van communicatie-inspanningen over wet- en regelgeving moet besloten worden of er wordt doorgegaan met de regels van het moment of dat er nieuwe regels moeten komen en of deze (anders) gecommuniceerd moeten worden. De overheid hanteert drie vormen van communicatie: communicatie over beleid, communicatie in beleid en communicatie als beleid (bewustwording en gedragsbeïnvloeding, bijvoorbeeld over handsfree bellen). De communicatie moet opgesteld worden a.d.h.v. de informatie van burgers.

Meijer vindt het heel belangrijk om te weten wat er leeft in de samenleving. De beleving moet geïntegreerd worden in de huidige, bestaande patronen. Rampen in Enschede en Volendam hebben laten zien dat de overheid kwetsbaar is. Men moet toepasbare regels maken. De burger kan de eigen taak dan waarnemen. Op dit moment wordt informatie gegeven die bij burgers al bekend is, ze hebben er niet veel aan.

Het idee dat de burgers de risico's minder groot waarnemen als deze beheersbaar zijn, gaat volgens Meijer op voor de thuissituatie maar niet voor de openbare ruimte, want op die beheersbaarheid hebben zij zelf geen grip. De overheid moet hier de grootste gevaren wegnemen en taken bij de burger leggen. Meijer noemt hier het begrip *zekerheid*, het grip hebben op de risico's. Als voorbeeld geeft hij een bericht in *de Telegraaf* over de omkasting van Europese tv's, die ontvlambaar is, wanneer men er een kaars tegenaan houdt. Gevolg is, volgens Meijer, dat de Europese fabrikanten weer een periode nodig hebben om het vertrouwen in deze tv's te herstellen. Dit soort informatie heeft volgens hem zeker gevolgen op de verkoop van Europese tv's.

Recentelijk is de wet 'Letselreductie Attracties' geëvalueerd. Hierbij is gekeken of de wet heeft gewerkt (is het aantal ongevallen gedaald) en of de toestellen veiliger zijn geworden (zijn de producteisen ten aanzien van speeltoestellen van de Keuringsdienst van Waren veranderd en nageleefd).

Ook zijn de effecten van vuurwerkcampagnes gemonitord. Het aantal slachtoffers als gevolg van vuurwerk is gedaald, maar komt dat door de campagne? Op dit moment loopt een onderzoek (van Kidwise) naar de determinanten van gedrag van jongeren die vuurwerk afsteken. Welke determinanten kunnen worden veranderd?

De beleving van risico's wordt op dit moment gebruikt om campagnes te wijzigen. Beleving kan echter ook in de regelgeving werken. Welke regels zijn er nodig voor de bevolking? De overheid moet niet alleen praten met vertegenwoordigers (VNG, IPO, VNO/NCW), maar juist met de burger zelf. Interprovinciaal Overleg (IPO) werkt alleen wanneer de integrale veiligheid provinciaal aangestuurd wordt. Momenteel bestaat integrale veiligheid, waarbij op verschillende terreinen activiteiten ten aanzien van veiligheidsbevordering

Verdere punten van zorg voor de Stichting zijn:

- Continue monitoring van ongevalsletsels. Consument en Veiligheid registreert ongevals- en geweldsletsel (voor respectievelijk VWS en Justitie). Het SWOV interpreteert deze cijfers;
- Analyse van ongevalsrisico's en inventarisatie van gevaarsaspecten;
- Documentatie van *good practice* op het gebied van de preventie van ongevallen en van de effectiviteit van preventiemaatregelen in het buitenland;
- Ontwikkeling van initiatieven over actuele thema's die leven in de samenleving, met als doel via media en interactieve middelen het onderwerp veiligheid te profileren en het draagvlak ervoor te vergroten.

VWS heeft alle onderzoeken naar privé-veiligheid gedelegeerd aan Consument en Veiligheid, dit in tegenstelling tot de versnipperde situatie bij V&W (SWOV, ANWB, 3VO, universiteiten e.d.). Onderzoekers signaleren (vanuit de epidemiologie), afdeling communicatie past dit toe.

C&V heeft databases met gegevens over ongevallen: internationaal (Ecosa), nationaal (VWS). Consument en Veiligheid wil geen doublures: Nibra en brandweer doen andere dingen aan preventie.

Consument en Veiligheid is "bruggenbouwer", intermediair tussen overheid en brandweer en thuiszorg. Voor VWS vinden jaarlijks effectevaluaties plaats van veiligheidscampagnes (Bijvoorbeeld campagne kinderveiligheid). Doel hiervan is om na te gaan of de gestelde doelen ten aanzien van bewustwording, kennis, houding en gedrag zijn gehaald.

C&V krijgt een chari-korting van 50% op reclamezendtijd. Voorbeeld een van lopende reclamecampagne is de campagne ten behoeve van de brandveiligheid.

C&V doet ook zelf onderzoek: pretest- of toedrachtsonderzoek. Circa 70 mensen houden zich bezig met communicatie, het vergaren van kennis, het onderzoek naar epidemiologie. Er wordt samengewerkt met de VS en Australië ten aanzien van registratie van ongevalscijfers.

Op dit moment vindt een onderzoek plaats naar de communicatie omtrent brandveiligheid. Opdrachtgevers van dit onderzoek zijn de volgende ministeries: BZK (brand- en rampenbestrijding), OC&W (veiligheid scholen), EZ (brancheorganisaties, ondernemingen), SZW (arbowet), VROM (bouwregelgeving), VWS (warenwet, brandveiligheid producten), Justitie (handhaving regelgeving). In het kader van dit onderzoek wordt tevens een onderzoek naar de informatiebehoefte van burgers gehouden. Doelgroepen in dit onderzoek zijn: ondernemers; burgers thuis; en burgers in openbare gelegenheden. Bij de jeugd (8-12 / 12-16 / 16+) wordt een onderzoek gehouden naar de bewustwording over brandveiligheid en -preventie. De resultaten hiervan worden gebruikt in een Nationaal Voorlichtingsplan. Een recent onderzoek geeft aan dat mensen niet spontaan de eigenaar van een horeca-bedrijf aanspreken op slechte brandveiligheid. Een nieuwe leus is: neem je verantwoordelijkheid en spreek anderen erop aan. Sire kijkt niet vooraf wat de doelgroep van een reclamecampagne vindt, ZON (Zorg Onderzoek Nederland) doet dit wel. Het is volgens Meijer van groot belang dat de beleving van burgers vóór het opstellen van een communicatieplan wordt onderzocht

Uit een publicatie van Vanderveen voor het 'Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg' blijkt dat de beleefde onveiligheid op wijkniveau is toegenomen, terwijl de daadwerkelijke gevaren zijn afgenomen. De onveiligheidsbeleving blijkt echter een belangrijk draagvlak te leveren voor sociale maatregelen. Zo wordt in verschillende steden camerabewaking ingevoerd; een maatregel die geen gunstige effecten blijkt te hebben op de ervaren onveiligheid, terwijl de bevolking dit eerst wel dacht. Meer blauw op straat blijkt ook niet veel bij te dragen aan de veiligheidsbeleving. Meer surveillance leidt zelfs tot het gevoel dat het onveiliger is geworden. De burger blijkt te geloven in de maakbaarheid van een veilige situatie. Het hebben van een bepaalde mate van angst is goed, omdat men dan bepaalde gevaarlijke situaties mijdt. Dit blijkt ook uit Vanderveen's artikel: "Stoere mannen, bange vrouwen? - Over het sprookje van de fear-victimization paradox". Vanderveen vindt het niet goed, wanneer angst via de publieke opinie leidt tot repressieve maatregelen door de overheid.

Veelal denkt men dat de samenleving onveiliger is geworden. Dit is echter niet zo. Het blijkt dat al in 1600 werd geklaagd over onveilige situaties als gevolg van "verloedering". Uit recent onderzoek blijkt dat mensen zich onprettig voelen, wanneer zij mensen op straat tegenkomen die anders zijn dan zijzelf (bijvoorbeeld zwervers, drugsverslaafden, hanggroepjongeren). De tolerantie ten opzichte van sociale onveiligheid is lager geworden, andere risico's worden ook minder geaccepteerd.

De claim op de overheid inzake sociale onveiligheid wordt steeds groter. De overheid oefent steeds meer controle uit. Zij zou duidelijk moeten communiceren over wat er door hen wordt gedaan en wat er van de burgers wordt verwacht.

7. Gespreksverslag – Stichting Consument en Veiligheid: Cees Meijer

Dit gesprek vond plaats op 25 maart 2002.

Aanwezig: Cees Meijer (C&V), Marlies van Schooten, Martijn Flinterman

De Stichting Consument en Veiligheid zet zich in voor de veiligheid van de woon- en leefomgeving van burgers. Missie is om het aantal en de ernst van ongevallen in de privé-sfeer terug te dringen. De helft van alle ongevallen in Nederland vindt in de privé-sfeer plaats (overige ongevallen: sport, arbeid, vervoer, geweld, zelf toegebracht letsel en overig). Men werkt voor de nationale overheid (vooral VWS) en de EC, gemeenten, onderzoeksinstituten, organisaties binnen de gezondheidszorg en het bedrijfsleven.

Speerpunten Consument en Veiligheid zijn:

- Veilig groot worden: ongevallen in huis en op straat, vergiftiging, verdrinking, verstikking en verbranding voorkomen bij kinderen van nul tot vier jaar oud;
- Sport, school en vervoer: Reductie van letsel door sporten; fietsongevallen; en ongevallen in het schoolgebouw verminderen;
- Wonen en hobby: Veilig wonen; veilig doe-het-zelven; en brandveiligheid;
- Nieuwe preventieontwikkelingen.

aantal vliegtuigen toeneemt. De burger heeft een realistisch beeld van de veiligheid in vliegtuigen. Als er door de Divisie Luchtvaart in communicatie-inspanningen veel aandacht zou worden besteed aan onveiligheid in de luchtvaart, dan zou de burger, volgens Huibers, denken dat het onveilig is. Dit is niet gewenst en dus besteedt men niet teveel aandacht aan het communiceren over de veiligheid in de luchtvaart.

Voor de toekomst staan nog geen nieuwe belevingsonderzoeken gepland. Er wordt, sinds de oprichting van de IVW, wel meer aandacht besteed aan publieksinformatie over de luchtvaart. Eerst wordt gepoogd de IVW meer bekendheid te geven, daarna is het de bedoeling dat de veiligheid meer aan bod komt in de communicatie-inspanningen.

6. Gespreksverslag – Erasmus Universiteit: Gabry Vanderveen

Dit gesprek vond plaats op 27 maart 2002.

Aanwezig: Gabry Vanderveen (EUR), Marlies van Schooten, Martijn Flinterman

Gabry Vanderveen is assistent in opleiding en doet nu vijf jaar onderzoek naar veiligheidsbeleving ten aanzien van dreigende sociale invloeden (persoonlijke sociale dreiging). Zij heeft een literatuurstudie uitgevoerd naar bestaande modellen voor het bepalen van veiligheidsbeleving ("International crime victimization survey").

Vanderveen heeft tevens theorieën uit de sociale – en omgevingspsychologie en de economische psychologie toegepast op het fenomeen sociale dreiging. Er heeft een secundaire analyse plaatsgevonden van onder anderen de Politiemonitor Bevolking en de Monitor voor het Grote Steden Beleid, alsmede internationale monitoren. Verder heeft Vanderveen eigen data-analyse uitgevoerd onder studenten en onder ouderen (via deze studenten). Bepaalde beelden ("natuurramp", "verkeersongeval" e.d.) werden door de proefpersonen beoordeeld op een aantal dichotomieën (bijvoorbeeld goed/slecht). Vervolgens werden deze beelden geplaatst in een semantisch differentiaal. Drie dimensies van veiligheidsbeleving bleven over, te weten: de aard van de dreiging; de controle erover / het verweer ertegen; en emoties (gevoelens, cognitie en risico-attitude). Deze analyse bleek zeer valide te zijn. Voor studenten en ouderen kwam er ongeveer hetzelfde uit. Hieruit blijkt dat ouderen helemaal niet angstiger staan ten opzichte van risico's dan jongeren.

De monitoring-instrumenten die door de overheid op dit moment gebruikt worden in Nederland, zijn volgens Vanderveen niet geschikt. Ze zijn niet gebaseerd op fundamenteel onderzoek en ze hebben weinig verklaringswaarde. Zo is het al jaren zo, dat ongeveer 30% van de bevolking zich wel eens onveilig voelt. Met een steekproef van 40.000 mensen zijn de resultaten al snel significant. Volgens Vanderveen kan het instrument, dat voortkwam uit haar eigen analyse van veiligheidsbeleving, worden toegepast op elk soort risico. Het is een groot survey-instrument, dat een breed scala aan dimensies ten aanzien van veiligheidsbeleving bevat. Het is, aldus Vanderveen, het instrument voor sociale veiligheidsbeleving en kan als zodanig gebruikt worden door de Nederlandse overheid. Dit zou volgens haar een grote stap vooruit zijn ten opzichte van de huidige situatie. Zij wil daarom dit jaar nog een handleiding schrijven in de taal van beleidsmakers. Het instrument ligt in boekvorm nog dit jaar in de winkel. De theoretische analyse die eraan ten grondslag ligt komt alleen in haar proefschrift.

Luchtvaart en het gebruik van de resultaten daarvan in beleid en/of wettelijke kaders. Hierbij wordt aangegeven dat deze inventarisatie plaatsvindt naar aanleiding van de wens vanuit V&W (in dit geval de Bouwdienst RWS) om meer aandacht te geven aan de zogenaamde 'subjectieve' benadering van veiligheidsrisico's.

De Inspectie Verkeer & Waterstaat (IVW) bestaat uit de divisies Luchtvaart, Vervoer, Telecom en Scheepvaart. De Divisie Luchtvaart van IVW bestaat uit een Uitvoeringsdienst en een Handhavingsdienst. De Handhavingsdienst Luchtvaart richt zich op het handhaven van de normen in de Nederlandse luchtvaart voor veiligheid, geluid en 'kwaliteit lucht'. Normoverschrijdingen en regelovertredingen worden geconstateerd en geanalyseerd en er worden maatregelen genomen om overschrijdingen te voorkomen of te sanctioneren. Veiligheid is een belangrijk thema van de Divisie Luchtvaart. Volgens Huibers heeft luchtvaartveiligheid een grote impact via de media. Een neergestort sportvliegtuig heeft volgens hem, dankzij de media-aandacht ervoor, een negatieve invloed op de veiligheidsbeleving van de bevolking. De Divisie Luchtvaart voert veel onderzoeken uit ter verbetering van de veiligheid in de luchtvaart. Een voorbeeld van een veiligheidsproject dat nu loopt is het project waarin gepoogd wordt om het flight-management-systeem 'terrorproof' te maken.

Huibers vertelt over de "Nota Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart" (1997), waarin aangegeven wordt dat de veiligheidsbeleving van burgers aangaande de luchtvaart onderzocht moet worden. Deze eis leidde in 2000 tot het "Belevingsonderzoek Luchtvaartveiligheid", dat werd uitgevoerd door het NIPO. In een open setting bleek dat veiligheid op straat en inbraken veel meer leven dan luchtvaartveiligheid, dat nooit spontaan genoemd werd door respondenten. Toen specifiek werd doorgevraagd naar de veiligheid in de luchtvaart, bleek dat ongeveer vier procent van de bevolking dit als een heikel punt ervoer. In een nieuw onderzoek, dat na de ramp van 11-9-2001 werd uitgevoerd, bleek dat men zich nauwelijks extra zorgen maakte om de veiligheid in de luchtvaart. Ook bleek dat de respondenten de termen "terrorisme" en "luchtvaartveiligheid" goed konden scheiden. Het aantal vliegvakanties is inmiddels weer op peil.

Van Schooten vraagt of de resultaten van dit onderzoek nog hebben geleid tot aanpassingen van het overheidsbeleid. Huibers legt uit dat dit niet gebeurd is, omdat er door de respondenten geen probleem wordt gezien in de luchtvaartveiligheid. Als aanleiding voor het belevingsonderzoek noemt Huibers het feit dat men niet wist hoe de burger over de luchtvaartveiligheid dacht. Verder wilde men na de Bijlmerramp in 1994 een betere beschrijving geven van de verantwoordelijkheden van de overheid en de luchtvaartsector. Er zijn sindsdien kwaliteitssystemen ingevoerd, die worden gekeurd door de IVW. De eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid ligt verder bij het bedrijf. Door de IVC worden enkel audits gehouden om toe te zien op naleving. Voor de reorganisatie wist men bij de toenmalige Rijksluchtvaartdienst volgens Huibers maar al te goed wat goed was voor de burger. Technische aspecten werden belangrijker gevonden dan sociale aspecten. Er werd gewerkt voor KLM en Schiphol in plaats van voor de burger. Sinds de vorming van de Inspectie V&W wordt meer aandacht besteed aan de aansluiting van het beleid op de wensen van de maatschappij. Hiervoor is het belevingsonderzoek nuttig geweest. Door regelmatig een dergelijk onderzoek te houden, kan een trend in de beleving worden vastgesteld. Als deze trend niet strookt met de ongevalsratio, dan is dat een reden om actie te ondernemen en de beleving te veranderen. Uit de voltooidde belevingsonderzoeken is gebleken dat de objectieve veiligheid toeneemt. Het aantal ongevallen neemt af, terwijl het

Koytek overhandigt een exemplaar van "Steden op Stoom, Tussenstand Grotestedenbeleid, 1994-2002.

BZK heeft beleid geformuleerd in reactie op de gevoelens van onveiligheid die bij de burgers leven: zo is er bijvoorbeeld "meer blauw op straat", wordt er voldoende verlichting aangebracht en worden er maatregelen genomen om zelfredzaamheid van burgers te verhogen. Dergelijke maatregelen zijn niet gebaseerd op gericht en/of speciaal daarvoor uitgevoerd onderzoek, maar meer op bronnen als de kranten waarin verontrustte burgers en/of actiegroepen hun mening geven, onrust op gemeentelijk niveau. Ook het onderzoek naar de afwikkeling van rampen heeft geleid tot nieuwe maatregelen.

Koytek brengt naar voren dat in een diepteanalyse, uitgevoerd door Intomart een sterke relatie tussen gevoelens van onveiligheid en werkloosheid en hoeveelheid autochtonen in de buurt. Dus: hoe meer werklozen, hoe groter de beleving van onveiligheid; hoe meer autochtonen, hoe kleiner de beleving van onveiligheid. Deze relaties bleken sterker dan de relatie met verloedering van de buurt (in de vorm van graffiti of rommel). Volgens Koytek zijn de resultaten van genoemd onderzoek te vinden op www.kenniscentrumgrotesteden.nl

Sourbag legt uit dat binnen het IVR onderscheid wordt gemaakt tussen hoe mensen voelen, denken en doen. Voor de monitoring van de doelstellingen wordt gebruikt gemaakt van de gegevens van onder meer het GSB, het CBS (POLS), de Politie Monitor Bevolking, WODC, de monitor OV (van V&W, contactpersoon Guy Hermans) en het SCP. Het is dus niet zo dat er binnen het IVP een kwalitatieve methode gebruikt wordt om de veiligheidsgevoelens van de burgers te kunnen meten en vergelijken met de objectieve veiligheidsgegevens (zoals bijvoorbeeld aantal aangiften van beroving). In de toekomst wil BZK ook het huiselijk geweld, met name het geweld tegen vrouwen, opnemen in het veiligheidsbeleid.

Binnen het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) vindt afstemming plaats van het veiligheidsbeleid van de verschillende departementen en , via de VNG en het IPO, met de uitvoering op lokaal niveau. BANS geeft een publicatie uit waarin de verschillende monitoringinstrumenten zijn genoemd.

Algemene (persoonlijke) indruk van dit gesprek:

positief: door dit gesprek is inzicht verkregen in het IVP, de IVR, de veiligheidsaspecten binnen het GSB en, in mindere mate, de politiemonitor. Het is ons duidelijk geworden dat gegevens met betrekking tot veiligheidsbeleving verkregen worden via publieksenquêtes met vaststaande variabelen; geen locatiegebonden kwalitatief onderzoek. Toegang tot een aantal nuttige documenten, met name die waarin de verschillende gebruikte monitorinstrumenten worden genoemd.

negatief: gesprek leek te veel alsof wij een promotiepraatje voor het BWO kwamen houden, hoewel in het begin uitdrukkelijk is gezegd dat wij wilden inventariseren welke methoden er gangbaar zijn voor het onderzoeken van veiligheidsbeleving door burgers en wat er met de resultaten wordt gedaan.

5. Gespreksverslag – IV&W-DL: Henk Huibers

Dit gesprek vond plaats op 2 april 2002.

Aanwezig: Henk Huibers (IV&W), Marlies van Schooten, Martijn Flinterman

Van Schooten legt het doel van het gesprek uit: het inventariseren van uitgevoerd onderzoek naar veiligheidsbeleving van burgers binnen de Divisie

4. Gespreksverslag – BZK: Bernadette Sourbag (IVP)

Dit gesprek vond plaats op 26 maart 2002.

Aanwezig: Bernadette Sourbag (BZK), Stefan Koytek (GSB), Marlies van Schooten, Martijn Flinterman

Van Schooten begint met een korte inleiding over het doel van dit gesprek: het inventariseren van uitgevoerd onderzoek naar veiligheidsbeleving van burgers binnen het kader van het Integraal Veiligheidsprogramma en het Grote Steden Beleid en het gebruik van de resultaten daarvan in beleid en/of wettelijke kaders. Hierbij wordt nadrukkelijk het kader aangegeven waarbinnen deze inventarisatie geplaatst moet worden, nl. de wens vanuit V&W (in dit geval de Bouwdienst RWS) om meer aandacht te geven aan de zogenaamde 'subjectieve' benadering van veiligheidsrisico's.

Met name Sourbag wilde een gedetailleerde uitleg van het Belevingswaardenonderzoek (BWO) zoals dat is ontwikkeld bij de Bouwdienst. Van Schooten legt dit uit (wordt hier niet herhaald, MvS), waarbij de nadruk wordt gelegd op de meerwaarde van het BWO voor het MER en de mer procedure (perspectief van de burger) en de vraag op welke manier dit type onderzoek van nut zou kunnen zijn voor het onderzoeken van veiligheidsbeleving, eventueel op een meer strategisch niveau.

Sourbag vraagt uitvoerig door naar de meerwaarde van een BWO ten opzichte van de door BZK veel gebruikte publieksenquêtes. Het gesprek richt zich geruime tijd (en valt regelmatig terug) op de voor- en nadelen van een zogenaamde 'deskundigenbenadering' versus een 'lekenbenadering'. Sourbag is niet overtuigt van de meerwaarde en heeft bovendien de indruk dat dit type kwalitatief onderzoek kostbaar is. Zij pleit voor een vergelijking van het BWO met een publieksenquête (met open vragen) in een beperkt gebied om te kunnen analyseren of de resultaten grote verschillen vertonen. Overigens is zij wel bereid de mogelijkheid voor de Bouwdienst te creëren om een presentatie te geven over de meerwaarde van een BWO. Flinterman en van Schooten reageren positief.

Koytek gaat vervolgens in op de monitoring van het Grote Steden Beleid (GSB). Jaarlijks worden de 9 doelstellingen, aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren, gemonitord. Leefbaarheid en veiligheid worden onderzocht met de leefbaarheids - en veiligheidsenquête die is ontwikkeld door Intomart (Frits Vlek). Deze enquête wordt 1 maal per 2 jaar afgenomen op wijkniveau. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en het tijdstip van uitvoering. Er worden in deze enquête zowel subjectieve als objectieve indicatoren gemeten. Het is echter niet mogelijk om eventuele verschillen tussen objectieve meting (van bijvoorbeeld criminaliteit) en subjectieve beleving van criminaliteit met elkaar te vergelijken!

De trend die naar voren komt vanuit de leefbaarheids - en veiligheidsenquête is dat de onveiligheidsbeleving van de burgers gelijk blijft en zelfs licht daalt. Deze resultaten zijn in strijd met de Politiemonitor die landelijk wordt uitgevoerd en waaruit is gebleken dat de gevoelens van onveiligheid bij de burgers toenemen. Op dit moment heeft wordt onderzocht door een onafhankelijk bureau waar dit aan kan liggen. Koytek heeft zelf wel een aantal zaken vergeleken. Zo zouden de volgorde van de vragen of het niveau waarop de enquête wordt afgenomen (grootte van de buurt/wijk) de resultaten kunnen beïnvloeden. Over deze tweede tussenrapportage en de verschillen met de politiemonitor wordt op 11 april in de Kamer gedebatteerd.

als een zeer belangrijk punt gezien. Daarbij wil men uitgaan van de zelfredzaamheid van de bevolking: de overheid doet bepaalde dingen om de veiligheid te bevorderen, maar ook de burger zelf heeft daarin een taak.

Waarom wordt onderzoek naar beleving van belang geacht? De overheid is de laatste jaren gezien als de eindverantwoordelijke voor de veiligheid. Hiervoor zijn zeer veel regels ontworpen (preventie). De burger krijgt daarbij de neiging alleen maar om veiligheid te vragen "veiligheid is een recht geworden. Burgers zijn zich niet bewust van hun mogelijke actieve rol. Eerst moet er bewustzijn worden gekweekt en vervolgens moet er actie worden verbonden aan dat bewustzijn. De overheid moet hiervoor de middelen aanreiken, bijvoorbeeld de gemeentelijke risicokaarten. Hiervoor moet je wel weten wat de mensen belangrijk vinden. Onderzoek naar beleving = weten wat er in de samenleving leeft.

Discussie over definiëring van veiligheid. In de IVR wordt een onderscheid gemaakt tussen fysieke en sociale veiligheid. Van Vliet vindt dit geen goed onderscheid omdat er altijd iets van beiden in een risicosituatie aanwezig is. Beter is het om onderscheid te maken tussen objectieve veiligheid (meetbaar) en subjectieve veiligheid (gevoel/perceptie door verschillende groepen). (Framework voor integratie fysieke en sociale impacts toesturen!)

Haverkamp is bezig een nota Veiligheid te schrijven voor de nieuwe ministerperiode. Hierin speelt de ontwikkeling van een veiligheidsbewustzijn bij de burger en de daarop te baseren acties een belangrijke rol. Dit is gevat onder de noemer zelfredzaamheid.

Parallel getrokken met het onderzoek voor de Cie. Luteijn. Haverkamp ziet mogelijkheden in het scheppen van een gemeenschappelijk benadering (BZK en V&W) op basis van de dimensies van risicoperceptie zoals die daar beschreven zijn. Vraagt om meer overleg en verheffing naar meer strategisch niveau bij V&W. (Rapport Luteijn toesturen en binnen V&W veiligheidsteam en op klankbordgroepbijeenkomst aan de orde stellen!)

Veel gesproken over tunnelveiligheid en wat de burger zelf zou kunnen bijdragen.

Vergelijking met de situatie in Canada, waar minder aan preventie (regels) wordt gedaan, maar waar derhalve een groter risicobewustzijn lijkt te bestaan. Ziet oplossing in én preventie, én bewustzijn.

Notitie gericht op het behouden van het goed uit het huidige beleid. Richtten op veiligheidsbewustzijn van boeren, burgers en buitenlui. Achterhalen van de factoren die van invloed zijn op dat risicobewustzijn. Het zoeken naar mogelijkheden om het risicobewustzijn te verhogen (aan de hand van die factoren).

Juist hierin ligt de parallel met de dimensies van risicoperceptie.

Tunnelveiligheid, samenwerking tussen BZK en V&W (zie internet). Contact met projectleider communicatiemanagement tunnelveiligheid van V&W/DGP: Yvonne Stokhuizen: 070-3511543.

Objectieve sociale veiligheid is vergeleken met subjectieve sociale veiligheid . In bijvoorbeeld de regio Utrecht is daar een verschil: de objectieve veiligheid is vrij hoog (er gebeurt dus niet zo veel), terwijl de subjectieve veiligheid laag is (mensen voelen zich onveilig).

Omdat het onderzoek alleen onder reizigers plaatsvindt worden diegenen die al vermijdingsgedrag vertonen (vanwege de onveiligheidsgevoelens) niet benaderd.

Momenteel wordt gewerkt aan een vertaalslag van dit onderzoek richting DGP. Niet de indruk dat er speciale aandacht aan verschil objectief-subjectief wordt besteed. Hermans heeft geen inzicht in het verdere gebruik van de gegevens; ook niet in de tot standkoming van de vragen. Er bestaan geen richtlijnen voor de uitvoering van het onderzoek; beleving geen vast of verplicht onderdeel.

3. Gespreksverslag – BZK: Lodewijk van Vliet (DG Openbare Orde & Veiligheid)

Dit gesprek vond plaats op 16 mei 2002.

Aanwezig: Lodewijk van Vliet , Gerard Haverkamp (BZK), Marlies van Schooten

Lodewijk van Vliet is DG voor Openbare Orde en Veiligheid, dir. Rampenbestrijding en Brandweer

- hoofd cluster risicobeleid
- projectleider onafhankelijk Rampen en Ongevallenonderzoek (voorzeten door Mr. Van Vollenhoven).

Drs Gerard Haverkamp is Beleidsmedewerker Afdeling Brandweezorg, Directie brandweer en Rampenbestrijding.

In de Integrale Veiligheidsrapportage van 1998 is voor het eerst verslag gelegd van onderzoek naar veiligheidsbeleving. Dit had vooral betrekking op de fysieke veiligheid van burgers, met de invalshoek van rampen en brandweer. Het CBS Heerlen heeft het onderzoek ism met BZK opgezet. Sindsdien geen nieuw onderzoek meer uitgevoerd.

Eén van de conclusies is dat het veiligheidsbewustzijn toeneemt bij incidenten. Daarna ebt het weer weg. Dit maakt het lastig om op dit onderwerp beleid te formuleren. Er is weinig geld voor rampenbestrijding of –beheersing. Zeker ten aanzien van beleving geldt dit ook: op welke manier kan beleving ‘beheerst’ worden.

Ook binnen de Nationale Politiemonitor wordt aandacht besteed aan veiligheidsbeleving. Dit blijkt nu al 10 tot 12 jaar constant: ongeveer 30% van de burgers voelt zich (wel eens) onveilig. Er bestaan grote regionale verschillen.

Na de gebeurtenissen in Volendam en Enschede is duidelijk geworden dat zowel burgers als bestuurders willen weten welke risico's zij lopen. Op het gebied van industrie en horeca op gemeentelijk niveau worden nu kaarten gemaakt waarop wordt aangegeven waar in de gemeente welke risico's aanwezig zijn. Op deze manier geeft de centrale overheid de gemeenten een instrument in handen om bewustwording van risico's te stimuleren. Dit is dan ook één van de uitgangspunten van de nieuw op te richten Raad voor de Veiligheid onder voorzitterschap van van Vollenhoven. Risicocommunicatie (hoe vertel ik de burgers welk risico zij lopen zonder paniek te zaaien?) wordt

Bijlage B – Gespreksverslagen

1. Aandachtspunten gesprekken

- Uitleg project: wens van V&W om de technocratische benadering van veiligheid aan te vullen met beleving van veiligheid en risicoperceptie van de burger.
- Daartoe: inventarisatie bij andere departementen of en op welke wijze veiligheidsbeleving en/of risicoperceptie een rol speelt bij beleidsvorming.
- Met welk type veiligheid houdt betrokkene zich bezig (sociale veiligheid, fysieke veiligheid, gezondheid, brand, etc...);
- Is veiligheidsbeleving een issue? Hoe uit zich dat?
- Onderzoeken in het verleden? Wat was de aanleiding? Wat zijn de resultaten?
- Is er een verschil tussen de zogenaamde objectieve en subjectieve veiligheid?
- Wat is er met de resultaten gebeurd? Hebben zij geleid tot nieuwe of aanvullende maatregelen?
- Is de gesprekspartner tevreden met de beschreven gang van zaken? Wat kan er verbeterd worden?
- Is het nuttig om belevingsaspecten te integreren in beleid?
- Eventueel aandacht voor de rol van communicatie.

2. Gespreksverslag – AVV: Guy Hermans – Monitor OV

Dit gesprek vond plaats op 15 mei 2002.

Aanwezig: Guy B. Hermans (AVV) en Marlies van Schooten

Hermans betrokken vanuit AVV/MVP bij opzetten/begeleiden van een onderdeel van de Openbaar Vervoer monitor: de klantenbarometer 2001.

Vanaf 1992 vinden onderzoeken plaats, maar steeds op een andere manier. Daarom weinig vergelijkingen (in de loop van de tijd) mogelijk. Nu wel aansluiting gezocht bij ander monitors (contact via BANS/Sauerbach). Ook aanhakend bij lopend onderzoek van CVOV (Centrum Vernieuwing OV)

De klantenbarometer wordt gehouden onder reizigers in bus, metro en tram. Er wordt gevraagd een rapportcijfer te geven over de aspecten van het OV. Er zijn 12 vragen opgenomen over de sociale veiligheid in het OV:

- uw cijfer voor: hoe veilig U zich voelde in de bus waaruit U net bent uitgestapt;
- de reden voor een laag cijfer: te druk, te rustig, gebrek toezicht, rondhangen personen, slecht verlicht, vandalisme, agressie, anders...
- uw cijfer voor: hoe veilig voelde u zich op de bushalte waar u bent ingestapt
- de reden voor een laag cijfer: idem;
- uw cijfer voor: hoe veilig u zich voelt op de bushalte waar u bent uitgestapt;
- reden voor een laag cijfer;
- heeft u het afgelopen jaar 1 of meer incidenten gezien of meegemaakt;
- hoe vaak in het afgelopen jaar;
- welke: bestolen, bedreigd, mishandeld, lastig gevallen, iemand lastig gevallen, anders;
- kunt u aangeven wat het incident was: idem;
- kunt u aangeven waar het incident plaatsvond;
- kunt u aangeven in welk vervoermiddel
- Bent U hierdoor minder gebruik gaan maken van het OV.

Bijlage A – Themalijst Veiligheid

Ministerie	Veiligheidsaspect	Deelaspect / Toelichting
Algemene Zaken	nationale veiligheid	Coördinatie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
Binnenlandse Zaken	integrale veiligheid	BZK is het belangrijkste ministerie in het IVP. Onder BZK vallen de nederlandse politie en de brandweer.
	externe veiligheid	Zorgt voor verbetering van de rampenbestrijding op landelijk, provinciaal en lokaal niveau.
	veiligheid van het elektronische publiek domein	
	nationale veiligheid	Onder BZK valt tevens de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). De BVD verzamelt informatie over personen en organisaties die een bedreiging kunnen vormen voor onze samenleving en bevordert de maatregelen worden genomen om de nationale veiligheid zo veel mogelijk te beperken.
Buitenlandse Zaken	internationale veiligheid	Bevordert ook de internationale vrede, veiligheid en stabiliteit via samenwerking met VN, OVSE, NAVO en EU.
Defensie	internationale veiligheid	Bevordering internationale vrede, veiligheid en stabiliteit via marine, marechaussee, landmacht en luchtmacht
	externe veiligheid	Opslag munitie, brandgevaarlijkheid op luchtbases
Economische Zaken	veiligheid van het elektronische publiek domein	veiligheid van elektronische transacties
	integrale veiligheid	veiligheid van de gebouwde omgeving
	externe veiligheid	veiligheidsrisico's van installaties met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen
Financien	integrale veiligheid	financiering van politie
Grote steden en integratiebeleid	integrale veiligheid	veiligheid van de leefomgeving
		gebrek aan veiligheid in nachtopvang dak- en thuislozen
	veiligheid van het elektronische publieke domein	
Justitie	integrale veiligheid	Verbetering van de veiligheid van de leefomgeving via projecten "Justitie in Buurt", "Marokkaanse buurtvaders" en "Inleveractie illegale vuurwapens"
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	voedselveiligheid	
	veiligheid van plant en dier	
	integrale veiligheid	veiligheidseisen aan de inrichting van gebieden
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	integrale veiligheid	jeugd en veiligheid
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	arbeidsveiligheid	
	externe veiligheid	veiligheidseisen aan installaties met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen
Verkeer en Waterstaat	verkeersveiligheid	personenvervoer over weg, water, rails en door de lucht
	voldoende en schoon water	
	integrale veiligheid	veiligheid van infrastructuur
		veiligheidseisen aan de inrichting van gebieden
		bescherming tegen overstrooming
	externe veiligheid	veiligheid van goederenvervoer- en opslag
	veiligheid van het elektronische publieke domein	informatiebeveiliging
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	voedselveiligheid	
	patientveiligheid	
	veiligheid van geneesmiddelen	
	integrale veiligheid	jeugd en veiligheid
		veiligheid bij afsteken vuurwerk
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieubeheer en Rijkshuisvesting	integrale veiligheid	veiligheid van de woonomgeving: technische veiligheid
	externe veiligheid	asbest, biotechnologie, gsm-antenne's, stank, smog, legionella, geluid, lood in drinkwater

Veiligheidsaspect	Deelaspecten
Integrale Veiligheid:	Overlast in het publieke domein
	Geweld en horeca
	Jongeren en veiligheid
	Overvallen en straatroof
	Voertuigcriminaliteit
	Veilige leefomgeving (veilig wonen en ondernemen, fietsdiefstal, veilige infrastructuur en transport, ondergrondse bouwwerken)

-
- Vanderveen, G.N.G. (2002), *De beleving van (on)veiligheid*, Rotterdam: Erasmus Universiteit (in press).
- Vlek, C.A.J. (1996), 'A multi-level, multi-stage and multi-attribute perspective on risk assessment, decision-making and risk control', in: *Risk Decision and Policy* 1 (1), 9-31 (1996).
- Vlek, C.A.J., (2001b), 'Elk voordeel heeft zijn risico', in: *Hypothese* (jrg. 8, no. 31, winter '01), Den Haag: NWO.
- Wagenaar, W.A., 2002, De herinnering aan rampen. In: J. Evers & H. Kleijer (red.) *Rampenonderzoek*, SISWO cahiers sociale wetenschappen en beleid, 2002
- Wiegman, O. & J.M. Gutteling (1995), 'Risk Appraisal and Risk Communication: Some Empirical Data From The Netherlands Reviewed', in: *Basic and Applied Social Psychology* (1995 10 (1& 2): 227- 249), St. Louis: Lawrence Erlbaum Associates.
- Young, E, 1998, 'Dealing with hazards and disasters: risk perception and community participation in management', in: *Australian Journal of Emergency Management* (Winter 1998), Dickson: Emergency Management Australia.

Internet:mkt.cba.cmich.edu/mcbaneim/material/powerpt/10.ppt

<http://www.bioss.sari.ac.uk/tele/newtech/newrisk.htm>

<http://www.fplc.edu/risk/vol1/winter/thompson.htm>

<http://www.kenniscentrumgrotesteden.nl/materiaal4/ilvsgbo.pdf>

<http://www.meetkundigedienst.nl>

<http://www.ov-monitor.nl>

<http://www.sbod.com/congres/documenten/Linkerkant.doc>

<http://www.scp.nl/boeken/werkdocumenten/doc79/nl/metainfo.htm>

<http://www.sfb504.uni-mannheim.de/glossary/riskatt.htm>

<http://www.verkeerskunde.nl/nieuws99/vision.htm>

<http://www.vision-zero.com/>

-
- Pfeil, J. (2000), *Maßnahmen des Katastrophenschutzes und Reaktionen der Bürger in Hochwassergebieten – Am Beispiel von Bonn und Köln*, Bonn: Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge.
- Pligt, J. van der (2002), 'Cognition and affect in risk perception and risky decision-making', in: L. Beckman en C. von Hofsten (Eds.) *Psychology at the turn of the millennium, Social development and clinical perspectives*, Vol. 2 (in press).
- RIVM Minisymposium "Risico's in beleid, wetenschap en maatschppij. Stand van zaken en vooruitblik, 25 september 2002.
- Rohrmann, B. (1994), 'Risk perception of different societal groups: Australian findings and national comparisons'; in: *Australian Journal of Psychology* (46, 150-163), Melbourne: Australian Psychological Society.
- Rohrmann, B. (1999), *Risk perception research – Review and documentation*, Research Center Juelich: RC Studies #68.
- Rohrmann, B. (2000), *Cross-cultural risk perception research*, Dordrecht: Kluwer.
- Schaalma, H.P., C.A.J. Vlek en P.F. Lourens (1990), *Veiligheid Vervoer te Water - Perceptie, beoordeling en acceptatie van risico's van het vervoer over de Nederlandse binnenwateren*, Groningen: Verkeerskundig Studiecentrum, Rijksuniversiteit..
- SCP (2002), *Kijken naar gevaren. Over maatschappelijke percepties van externe veiligheid*.
- Slootweg, R. en M. van Schooten (2002), *Sociaal-maatschappelijke aspecten van Noodoverloopgebieden – Literatuurstudie t.b.v. de Commissie Noodoverloopgebieden (Commissie Luteijn)*, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat.
- Slovic, P. (1996), 'Experts Must Respect and Include Citizens in Decisions on Risks', in: *Environmental Health Letter* (7).
- Slovic, P. (1997), 'Trust, Emotion, Sex, Politics, and Science – Surveying the Risk-Assessment Battlefield', in: *Environment, Ethics, and Behavior*, San Francisco: The New York Lexington Press.
- Slovic, P. (ed) (2000), *The Perception of Risk*, London: Earthscan.
- Stallen, P.J.M. (2002), 'Risico is bias, en het kan ook niet anders', in: *Bedrijfskunde*, jaargang 74, nummer 3, Deventer: Kluwer.
- Tiemann, A.R. en J.J. Tiemann (1985), 'Cognitive maps of risk and benefit perceptions', in: C. Whipple en V.T. Covelio (Eds.) *Risk analysis in the private sector*, New York: Plenum Press.
- Uitdewilligen, E., P. van Meegeren en C. Martijn (1993), *De perceptie, acceptatie en communicatie van milieurisico's*, Publicatiereeks Stoffen, Veiligheid, Straling, nr. 1993/6, Den Haag: VROM.
- Valk, M., H. Roth en J. Otten (2002), *Leren van bewustwordingsprocessen in binnen- en buitenland – verslag van een desk study in opdracht van het RIKZ en de Bouwdienst van RWS*, Amsterdam: Ergo
- Vanderveen, G.N.G. (2001), 'Nederland vroeger veiliger? De veranderde beleving van onveiligheid', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 27, nr. 1, 2001.
-

-
- Midden. prof.dr. C.J.H. (1993), *De perceptie van risico's*, intreedere.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), *Monitoren volgens Bans - Inventarisatie en plan van aanpak voor de stroomlijning van bestaande monitors in het kader van het Bestuursakkoord - nieuwe - stijl*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999), *Integraal Veiligheids Programma*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (juni 2000), *Lokaal Veiligheidsbeleid - De stand van zaken in 2000*, SGB0, i.o.v. BZK in het kader van IVR 2000.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (maart 2002), *Steden op Stoom, tussenstand Grotestedenbeleid 1994 - 2002*.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat, DG Rijksluchtvaartdienst (1996), *Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart*, Nota.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), *Overstromingsrisico's - Projectplan voor het project 'De Veiligheid van Nederland in Kaart'*, Delft: Dienst Weg en Waterbouwkunde.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Dir. Communicatie, Afd. Informatie en Kennis, (januari 2002), *Mediascan veiligheid*.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (juni 2002), *Beleidsbeschouwing veiligheid*, CONCEPT.
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat, DGG (2003), *Wiskunde of Waarneming? Verslag DGG werkconferentie*. Koninklijke Schouwburg Den Haag, 12 december 2002.
- Morgan, G.M. en M. Henrion (1990), *Uncertainty - A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NIPO, (december 2000), *Veiligheidsbeleving goederenvervoer in Nederland, Kwalitatief vooronderzoek onder beleidsmedewerkers, handhavers en burgers*.
- NIPO (juli 2000), *Belevingsonderzoek Luchtvaartveiligheid, Veiligheid van de luchtvaart is geen probleem maar wel belangrijk*.
- NIPO (december 2001), *Veiligheidsonderzoek Luchtvaart*.
- NIPO (december 2001), *Belevingsonderzoek luchtvaartveiligheid*.
- NIPO (januari 2002), *Veiligheidsbeleving Goederenvervoer, Een opinieonderzoek onder de Nederlandse bevolking*.
- Onderzoeksteam Noodoverloopgebieden (2001), *Ook dat NOG, een onderzoek naar communicatie en besluitvorming rond noodoverloopgebieden in het Land van Maas en Waal*.
- Peper, dr. A. (2002), *Na 11-09-01, Veiligheid: een schaars goed? Een essay*.
- Perez-Lugo, M. (1999), *The Mass Media, Political Fragmentation, and Environmental Justice in Puerto Rico: A Case Study of the Floods in Barrio Tortugo* (Quick Response Report #113), Boulder: Colorado University - Natural Hazards Research Center.

- Ellemers, J.E. (2001), 'Rampen in Nederland', in: *Sociologische Gids*, jaargang 48, 2001-3.
- European Commission, DG Health & Consumer Protection (2000), *First report on the harmonisation of risk assessment procedures (C1- Follow-up and dissemination of scientific opinions)*, Brussel: European Commission.
- Geveke, H. (2002), 'Besturen in de risicomaatschappij: overheid en rampen', in: J. Evers & H. Kleijer (red.) *Rampenonderzoek*, SISWO cahiers sociale wetenschappen en beleid, 2002.
- Ginzburg, L.R., C. Janson en S. Ferson (1996), 'Judgment under uncertainty: evolution may not favor a probabilistic calculus', in: *Behavioral and Brain Sciences* 19: 24-25.
- Gutteling, J. en Wiegman (1996), *Exploring Risk Communication*. Dordrecht: Kluwe Academic.
- Gutteling, J.M. (1999), *Crisiscommunicatie: een kwestie van vertrouwen - een debat*, Deventer: Samsom.
- Gutteling, J. (2001), *De controversiële boodschap. De communicatie tussen de deskundige en de leek over risico-onderwerpen*. Van Marum Lezing 2001 nr. 4, 28 november 2001.
- Gutteling J. en M. Kuttschreuter (2002), *The role of expertise in risk communication: laypeople's and experts's perception of the millennium bug risk in The Netherlands*. In: *Journal of Risk Research* 5 (1), 35-37 (2002).
- Gutteling, J.M. (2002), 'Risicocommunicatie, verleden, heden, toekomst?', in: *Tijdschrift voor Wetenschap, Technologie en Samenleving* 3-2002.
- Gutteling J. en M. Kuttschreuter (in prep.), *Beleving Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen en de consequenties voor de communicatie met het publiek*.
- Hanekamp, J.C. (1999), *Normering en Risico in Wetenschappelijk Perspectief*, Amsterdam: Stichting Heidelberg Appeal Nederland.
- Haverkamp & Bergers Projectcommunicatie (2002), *Veiligheid Nederland in kaart. De beleving van overstromingsrisico's. Bijdrage vanuit communicatieperspectief*. N.a.v. expertmeeting 8 oktober 2002.
- Houwen, R.J., H. Boer, J.M. Gutteling en O. Wiegman, *Voorlichting over risico's - Bouwstenen voor een planmatige aanpak*.
- Hudspith, B. (2000), *Risk Perception and Risk Acceptance: Implications for Nuclear Energy* (Lecture overheads), Hamilton: McMaster University.
- Intomart (2000), *Voor het Beleid, achter de Cijfers. De uitkomsten van de GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid nader geanalyseerd*.
- Leewis, M. (2002), 'Communicatie over risico's niet eenvoudig', in: *Beleidsberichten* 2-2002, Den Haag: B&A-groep.
- Leewis, M. (in prep), *Wat zullen we nu beleven? De relatie tussen (on)veiligheidsgevoelens en het transport van gevaarlijke stoffen*.
- Lijklema, S. (2001), *Water beheren en Communiceren, een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*. Proefschrift, Wageningen: Universiteit.

Literatuurlijst

- Berenschot & Van Dijk, van Someren en Partners (2000), *Veiligheidseffectrapportage*, handleiding.
- Boer, J. de, 'Polarisatie van de reacties op een milieu-incident in de woonomgeving', in: *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* (jrg 78, no. 7).
- Borcherding, K., B. Rohrmann en T. Eppel (1986), 'A psychological study on the cognitive structure of risk evaluations', in: B. Brehmer, H. Jungermann, P. Lourens en G. Sevon (Eds.), *New directions in research on decision making*, Amsterdam: Elsevier Science.
- Bouwdienst RWS Tunnelbouw(1995), *Richtlijnen vervoer Gevaarlijke Stoffen door tunnels gelegen in autosnelwegen*.
- Bouwdienst RWS (1997), *Pilot Baggertechniek Belevingsonderzoek*, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat.
- Bouwdienst RWS (1998), *Belevingswaardenonderzoek Risicobeleving Hoogwater*, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat.
- Bouwdienst RWS (2001), *Belevingswaarden Rivierenland, een verkenning*, Utrecht: Bouwdienst Rijkswaterstaat.
- Bouwdienst RWS, afdeling milieubouw, Adviesgroep Belevingswaardenonderzoek (2002), *Het perspectief van de burger: Bruikbare informatie voor besluitvorming. Verslag van een symposium gehouden op 1 november 2001*.
- Burson-Marsteller BV (2002), *Concept rapport Beleving veiligheid vervoer gevaarlijke stoffen*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2000), 'Permanent Onderzoek Leefsituatie. Hoe doet het CBS dat nou?', In: *Index*, nr. 9 – oktober 2000.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2001), 'Persbericht PB01-201', 14 september 2001.
- Chapman, S. en S. Wutzke (1997), 'Not In Our Back Yard – Media coverage of community opposition to mobile phone towers: an application of Sandman's outrage model of risk perception', in: *Australian & New Zealand Journal of Public Health*, Curtin: Public Health Association of Australia.
- Citlak, B. en M. Kreyenfeld (1998), *Wahrnehmung von Umweltrisiken – Empirische Ergebnisse für Deutschland*, Bochum: Ruhr-Universität.
- Crisis Onderzoek Team (1995), *Evacuaties bij Hoog Water: zelfredzaamheid en overheidszorg*, Leiden: Crisis Onderzoek Team.
- Centrum voor Omgevings- en Verkeerspsychologie (COV), Fac. Psychologische, Pedagogische en Sociologische Wetenschap, RUG (1999), *Algemene aspecten van tunnelgebruik en veiligheid*.
- Ellemers, J.E. en H.M. In 't Veld-Langeveld (1955), 'A study of the destruction of a community', in: *Studies in Holland Flood Disaster 1953 – Volume III*, Amsterdam: Isonovo / Washington D.C.: National Research Council.

6.3 Conclusies

Het aspect beleving speelt binnen het thema tunnelveiligheid een rol van belang. Op basis van de beleving van tunnels (benauwd, donker, saai) en de invloed van die beleving op het rijgedrag (onregelmatige snelheid, afstand nemen van de tunnelwand, etc.) zijn een aantal functionele eisen (t.a.v. licht en ruimte) aan het ontwerp van tunnels ontwikkeld. Mede door deze maatregelen worden de Nederlandse tunnels door de overheid in het algemeen als veilig beschouwd en worden de restrisico's geaccepteerd omdat meer veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld sprinklers) te kostbaar zijn.

Eén van de cruciale factoren in de onveiligheid is het (rij)gedrag. Vandaar dat de aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn gericht op beïnvloeding van dat gedrag. Dat gebeurt via communicatie. (Risico)communicatie wordt ingezet om zowel het rijgedrag als de zelfredzaamheid in het geval van incidenten te vergroten. Dit strookt met de gedachte dat een grotere (aantoonbare) zelfredzaamheid en beheersbaarheid van de ramp leidt tot een groter veiligheidsgevoel.

Bij het vergroten van de veiligheid en de perceptie van risico's ten aanzien van tunnels ligt de nadruk op communicatie. Beleving en het BWO kan hierbij een rol spelen, onder meer door een indicatie te geven van veiligheidsaspecten en oplossingsrichtingen per doelgroep (bijvoorbeeld per type autobestuurders: professioneel, commuting, recreatief,...).

bestuurder aangeven wat te doen, er worden detectiesystemen, ventilatiesystemen en vluchtvoorzieningen aangelegd en er hangen brandbestrijdingsmiddelen met aanwijzingen voor het gebruik daarvan. Verder wordt er gezorgd voor een optimale bereikbaarheid ten behoeve van de hulpverlening.

Concluderend kan gezegd worden dat technisch gezien het mogelijk haalbare is gerealiseerd om de veiligheid in tunnels te optimaliseren, rekening houdend met alle fasen in de veiligheidsketen. Het aspect beleving heeft waar dat mogelijk was geleid tot technische aanpassingen van het ontwerp.

6.2.3 Risicocommunicatie en tunnelveiligheid

Volgens de coördinator van het Steunpunt Tunnelveiligheid bij de Bouwdienst zijn de tunnels in Nederland veilig. De veiligheid van tunnels kan echter nog wel worden vergroot door meer aandacht te schenken aan de inhoud en de processen van risicocommunicatie (zie bijlage D):

Risicocommunicatie heeft in het geval van tunnelveiligheid voornamelijk te maken met de beïnvloeding van het rijgedrag, maar ook met beïnvloeding van het gedrag in het geval van een calamiteit, het stimuleren van 'zelfredzaam' gedrag.

Rijgedrag (lichten ontsteken, het volgen van verkeerslichten en -borden, snelheid aanpassen, afstand houden, niet achteruit rijden, etc.) kan tot op zekere hoogte beïnvloed worden door bijvoorbeeld speciale folders of speciale aandacht bij rijexamens.

Het gericht informeren van weggebruikers om zo het gewenste gedrag bij calamiteiten tot stand te brengen wordt gezien als een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren (website Tunnelveiligheid). Bij incidenten en de snelle afhandeling daarvan is begrip van het menselijk gedrag in een noodsituatie van belang. Wanneer dit gedrag bekend is, kunnen (technische en communicatie) maatregelen ontwikkeld worden die de zelfredzaamheid en de controle van de situatie door de tunnelgebruikers vergroten. Mensen blijken zich bij calamiteiten anders te gedragen dan in het algemeen wordt verwacht, óók door onderzoekers. Zo blijken mensen slecht te verleiden om bij bijvoorbeeld een tunnelbrand hun auto te veraten, omdat ze zich in de auto veilig wanen. Op dit moment wordt het menselijke gedrag bij incidenten in tunnels onderzocht als onderdeel van het project "Safety Proef" (website Steunpunt Tunnelveiligheid). Er worden zogenaamde tunnelproeven gedaan, zowel met individuen als met groepen. Het groepsgedrag kan op deze manier vergeleken worden met het brede scala aan individuele gedragingen. Naast de tunnelproeven wordt ook onderzoek gedaan op basis van simulaties en rampenoefeningen. Op basis van de verkregen inzichten kunnen gericht informatie worden gegeven aan weggebruikers over hetgeen zij wél en juist niet moeten doen.

Overigens kunnen maatregelen die in eerste instantie gericht zijn op de vergroting van de zelfredzaamheid, zoals rampenoefeningen, en passant het risicobewustzijn van de deelnemers vergroten, wat naar verwachting weer invloed heeft op het rijgedrag.

In de fasen repressie en nazorg blijft de communicatie tussen de verschillende hulpdiensten een heet hangijzer (zie bijlage D).

De belevingsaspecten zijn van invloed op het rijgedrag: mensen verminderen snelheid of gaan plotseling in het midden rijden (verder van de wand). Met betrekking tot het rijgedrag worden tunnels als 'veiliger' beleefd indien zij:

- kort zijn, zo kort dat bij het inrijden het (dag)licht van de uitgang al weer zichtbaar is;
- een ruime indruk geven; vierkante tunnels scoren wat dit betreft beter dan ronde;
- een brede ingang hebben;
- vlak zijn: een helling bemoeilijkt de snelheidscontrole en belemmert het uitzicht;
- recht is, omdat dit leidt tot een betere controle over het stuur en minder belemmerend werkt voor het uitzicht;
- er geen langzaam verkeer wordt toegelaten;
- er sprake is van eenrichtingverkeer / géén tegenliggers;
- er een vluchtstrook aanwezig is.

Bovenstaande aspecten zijn direct toepasbaar op ontwerpstrategieën waarmee via beleving het (rij)gedrag kan worden beïnvloed. Mogelijke maatregelen zijn onder te verdelen in:

a. maatregelen die de beleving van de tunnel veranderen (het gevoel van onveiligheid doen afnemen), zoals bijvoorbeeld het minimaliseren van complexe geometrische vormen, het scheppen van variatie door kleurgebruik, patronen of texturen, het vergroten van de dimensie van de tunnel, etc. en

b. maatregelen die het rijgedrag beïnvloeden en de bestuurder in staat stellen het 'gewone' rijgedrag (van buiten de tunnel) te continueren, zoals bijvoorbeeld zo groot mogelijk lengte-zichtlijnen realiseren, een geleidelijke lichtovergang aan het begin- en eind van de tunnel, gebruik van natuurlijk licht, aparte rijrichtingen aanleggen, voldoende vluchtstroken realiseren, etc.

Voor dergelijke maatregelen, bij het Steunpunt Tunnelveiligheid 'Basismaatregelen' genoemd, kunnen technische normen worden vastgesteld, zoals bijvoorbeeld een gelijkmatigheidsindex, lichtinvalrichtingen, luminantieverhoudingen (t.a.v. kunstlicht), minimale breedte van de tunnelingang, afstand tussen de rijweg en de tunnelwand, etc. In het kader van de nieuwe wet Tunnelveiligheid zijn dergelijke normen opgesteld (Bouwdienst, 1995).

Beschouwen we het bovenstaande in termen van de veiligheidsketen dan zijn in Nederland de fasen van pro-actie en preventie goed geregeld. De Nederlandse tunnels zijn veilige tunnels. Bij het steunpunt tunnelveiligheid bestaat de indruk dat nog meer veiligheidsmaatregelen te kostbaar zullen zijn: het restrisico op ongevallen wordt hier geaccepteerd⁴⁴. De veiligheidsfilosofie gaat er overigens wel vanuit dat de discussie over de acceptatie van het restrisico een dynamische discussie is. Per geval zal moeten worden afgewogen of er tot extra maatregelen zal moeten worden overgegaan en zo ja, tot welke (website Steunpunt Tunnelveiligheid).

Voor de preparatie- en repressiefasen in de veiligheidsketen staat het begrip 'zelfredzaamheid van de tunnelgebruikers' centraal. Zelfredzaamheid is in eerste instantie gericht op het bevorderen van het "redden van lijf en leden" door de verkeersdeelnemers. In het technische ontwerp van tunnels wordt op verschillende manieren rekening gehouden met het bevorderen van de zelfredzaamheid: er zijn verkeersdetectie en verkeersregelingsystemen die de

⁴⁴ Zie gespreksverslag met Dhr. E. Worm in bijlage D.

	pro-actie	preventie	preparatie	repressie	nazorg
potentiële catastrofaliteit	X	X			
vergroten bekendheid	X	X	X	X	X
totstandbrenging veiligheidscultuur	X	X	X	X	X
maatschappelijke verdeling lusten en lasten	X	X			X
bieden keuzevrijheid	X	X			X

6.2 Een praktijkvoorbeeld: Veiligheidsbeleving en tunnelveiligheid

6.2.1 Inleiding

Sinds 2001 is bij de Bouwdienst het Steunpunt Tunnelveiligheid actief in het "coördineren, verbreden en verdiepen" van kennis over tunnelveiligheid. Daarbij gaat het om "kennis over ondergrondse constructies en de daarin toe te passen veiligheidsmaatregelen, evenals risicoanalyse en inzicht in verkeerskundige aspecten alsmede menselijk gedrag in geval van een calamiteit". Het Steunpunt beschouwt hierbij met name de ketens preventie, respons (zelfredzaamheid) en nazorg (hulpverlening). Bij preventie gaat het bijvoorbeeld over ventilatie bij rookontwikkeling, terwijl respons bijvoorbeeld te maken heeft met de manier waarop mensen zichzelf in veiligheid kunnen brengen bij een calamiteit in een tunnel. Een vraag met betrekking tot de nazorg is bijvoorbeeld langs welke weg hulpverleners toegang kunnen krijgen tot de plek van het incident. Een voorbeeld van een onderzoek naar tunnelveiligheid is de Safety Proef die recentelijk gehouden werd in de Tweede Beneluxtunnel. Daar onderzocht de Bouwdienst o.a. brandontwikkeling in combinatie met ventilatie, zijn gedragproeven gedaan en heeft een oefening met het calamiteitenplan plaatsgevonden.

6.2.2 De beleving van tunnelveiligheid

Het belang van het aspect beleving voor tunnelveiligheid wordt bij het Steunpunt Tunnelveiligheid onderkent⁴². In het recente verleden zijn er een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de veiligheidsbeleving van tunnelgebruikers (bestuurders)⁴³. Uit deze onderzoeken zijn aspecten naar voren gekomen die het gevoel van onveiligheid vergroten:

- het rijden in tunnels geeft een gevoel van opsluiting en beperking (claustrofobie);
- mensen zijn bang 'vast' te komen zitten;
- er is sprake van verminderd zicht door duisternis;
- de visuele omgeving is monotoon;
- mensen ervaren een gebrek aan oriëntatie;
- hiermee samenhangend voelt men gebrek aan verbinding met de oppervlakte;
- in steden: er ontstaat een negatief (of helemaal geen) beeld van de stad.

⁴² Zie het gespreksverslag met Dhr. E. Worm in bijlage D.

⁴³ Samengevat in COV, 1999.

6.1.2 V&W: De Veiligheidsketen

Binnen het ministerie van V & W wordt het veiligheidsbeleid beschouwd als een proces. Het uitgangspunt van het veiligheidsbeleid is de zogenaamde veiligheidsketen, die bestaat uit vijf fasen (website SBOD):

Pro-actie ◀ ▶ Preventie ◀ ▶ Preparatie ◀ ▶ Repressie ◀ ▶ Nazorg

De veiligheidsketen wordt gezien als een instrument om risico's en beheersing van risico's inzichtelijk te maken. Zij bestaat uit een combinatie van preventieve (links) en repressieve (rechts) schakels. Met andere woorden: er moet alles aan gedaan worden om een incident te voorkomen, maar tegelijkertijd moet er rekening gehouden worden met het feit dat het incident zich kan voordoen en moet men er op voorbereid zijn de gevolgen voor de slachtoffers te beperken en de veiligheidssituatie zo snel mogelijk te herstellen.

De fasen in de veiligheidsketen kunnen als volgt gedefinieerd worden:

pro-actie:	wegnemen van structurele oorzaken; veiligheid als geïntegreerd onderdeel van de besluitvorming.
preventie:	voorkomen en beperken van (de uitbreiding) van het risico; het nemen van maatregelen vooraf ter voorkoming van het ontstaan van incidenten.
preparatie:	voorbereiding op acties om veiligheid te herstellen
repressie:	uitvoering van deze acties en de acute hulpverlening
nazorg:	herstel van de situatie en evaluatie

De plaats van het aspect beleving in de veiligheidsketen:

Onderzoek naar veiligheidsbeleving (welke factoren maken dat ik me onveilig voel?) is voornamelijk geplaatst aan de linkerkant van de keten: inzicht in de factoren die er toe leiden dat een situatie of activiteit als onveilig wordt ervaren. Dit kan leiden tot aanpassingen in die factoren om op die manier structurele oorzaken weg te nemen, het optreden van het risico tegen te gaan en de (uitbreiding van) de gevolgen van het risico te beperken.

De plaats van communicatie in de veiligheidsketen:

In alle fasen van de veiligheidsketen zou sprake moeten zijn van communicatie. Hier wordt een aanzet gegeven de praktische doelstellingen voor risicocommunicatie zoals die in § 4.3 zijn beschreven, te koppelen aan bepaalde fasen van de veiligheidsketen. Dit moet duidelijk gezien worden als een eerste aanzet; voor het opstellen van een meer gedetailleerde communicatiestrategie voor de gehele keten zou een communicatiedeskundige in een eventuele volgende fase ingezet moeten worden.

in het waterbeheer. Bovendien, ook voor de eerste twee categorieën is inzicht in risicobeleving van belang voor bijvoorbeeld communicatiedoelen.

De integratie van het aspect beleving in veiligheidsbeschouwingen richt zich onder meer op de vraag of inzichten in risicobeleving (wàt veroorzaakt het gevoel van onveiligheid?) kunnen leiden tot functionele eisen aan het ontwerp. Daarnaast is er de vraag op welke manier beleving een rol speelt bij de afweging van de baten en lasten: een groot gevoel van onveiligheid kan leiden tot maatschappelijke onrust (lasten). Onveiligheidsgevoelens zijn vaak lokaal en de intensiteit hangt mede af van de vaak lokale economische belangen (voordelen) die ermee gemoeid zijn: hoe groter het economische belang, hoe eerder men geneigd is de veiligheidsrisico's te accepteren³⁹.

Volgens van Manen (zie bijlage D) zou beleving niet meegenomen moeten worden als apart criterium in de veiligheidsbeschouwingen. Wèl zou de Bouwdienst moeten streven naar een situatie waarin beleefde (subjectieve) en berekende (objectieve) veiligheid gelijk zijn. In gevallen waar dit niet zo is zouden de berekeningen kritisch bekeken moeten worden (klopt de objectieve veiligheid wel?) én zou er sprake moeten zijn van transparante communicatie naar de betrokkenen. Communicatie wordt bij de Bouwdienst dus gezien als een manier om de objectieve en subjectieve veiligheid dicht bij elkaar te brengen.

De veiligheidsthema's binnen V&W en bij de Bouwdienst Rijkswaterstaat zijn, op basis van het verschil tussen objectieve en subjectieve veiligheid, in drie groepen te verdelen:

- (Civieltechnische) thema's, waarbij de objectieve en subjectieve veiligheid dicht bij elkaar liggen. De normstelling is historisch, maatschappelijk tot stand gekomen. Deze normen worden nu technisch gewaarborgd (bijvoorbeeld: gebouwen en constructies). Spanningsveld hierbij is of die normen worden nageleefd. Het restrisico is erg klein en wordt maatschappelijk geaccepteerd, omdat het hierbij gaat om onvoorziene / natuurlijke gebeurtenissen (bijvoorbeeld een windhoos).
- Verkeersveiligheid, waarbij de risicoperceptie en het technisch berekende risico ook met elkaar overeenstemmen. Het risiconiveau ligt hier aanzienlijk hoger, maar is eveneens maatschappelijk aanvaard vanwege de voordelen (economisch, persoonlijk) die verbonden zijn aan de activiteit.
- Thema's als tunnelveiligheid en transport van gevaarlijke stoffen, waarbij de subjectieve en objectieve veiligheid uit elkaar lopen. Een voorbeeld is het transport van chloor dat grote onveiligheidsgevoelens oproept, terwijl de berekende kans op een ongeval klein is.

De maatschappelijke normen (de aanvaardbaarheid van het risico) voor deze activiteiten moeten nog worden vastgesteld in een maatschappelijk debat. Beleving speelt hierbij een grote rol. Transparante (risico)communicatie wordt door van Manen gezien als een belangrijk instrument om de subjectieve en objectieve veiligheid dicht bij elkaar te brengen⁴⁰

In deze visie zou het aspect beleving zou voor de Bouwdienst dus alleen bij de laatste groep van belang zijn⁴¹.

³⁹ Zie hiervoor het gespreksverslag met Dhr. S. van Manen in bijlage D.

⁴⁰ Vergelijk § 4.3 over risicocommunicatie als het bij elkaar brengen van de zogenaamde rivaliserende rationaliteiten: een gezamenlijke betekenisgeving aan het beschikbare feitenmateriaal (= de inhoud) (zie ook Leewis, 2002), waarbij deskundigen en leken interactief de risicovolle en/of belangrijke punten inventariseren (=proces).

⁴¹ Het is ons inziens niet zo dat deze groepen statisch zijn. Onder druk van maatschappelijke veranderingen kunnen historisch gegroeide normen veranderen. Vergelijk de recente veranderingen

6 Risicobeleving, de vertaling naar de praktijk van V&W en de Bouwdienst

In de hoofdstukken drie en vier zijn theoretische inzichten gepresenteerd die in principe op alle beleidsterreinen van toepassing zijn. In dit laatste hoofdstuk wordt, ondermeer op verzoek van de klankbordgroep, een aanzet gegeven voor de gebruiksmogelijkheden van de theoretische inzichten voor de dagelijkse praktijk van de Bouwdienst.

Eerst wordt ingegaan op de Ontwerpfilosofie van de Bouwdienst en de veiligheidsketen als uitgangspunt voor het V&W-brede veiligheidsbeleid. Er wordt kort ingegaan op de vraag in welke fase in het proces van het veiligheidsbeleid de beschreven theoretische inzichten ingezet kunnen worden.

Voor het praktijkvoorbeeld "tunnelveiligheid" wordt uitgezocht

- a) op welke manier risicobeleving wordt meegenomen in ontwerpen;
- b) of inzichten in risicobeleving aanknopingspunten hebben opgeleverd voor (risico) communicatie.

Het thema tunnelveiligheid is gekozen omdat het een belangrijk thema is voor de Bouwdienst, maar ook omdat dit een onderwerp is waarbij naar verwachting de berekende veiligheid en de beleefde veiligheid uit elkaar zouden kunnen lopen³⁷.

6.1 Beleidsuitgangspunten

6.1.1 De Bouwdienst: Veiligheidsbeschouwingen en de Ontwerpfilosofie

Bij het ontwerp van kunstwerken gaat de Bouwdienst uit van de gedachten die zijn vastgelegd in de zogenaamde Ontwerpfilosofie. Het uitgangspunt van de Ontwerpfilosofie is het "optimaal ontwerp", dat wil zeggen een ontwerp waarmee de Nederlander de beste waar voor zijn geld krijgt. Twee principes liggen ten grondslag aan het optimale ontwerp:

1. het ontwerp moet voldoen aan de gestelde functionele eisen;
2. bij het ontwerp moet gezocht worden naar het maximale economische optimum voor het nut voor de samenleving.

Het nut kan worden uitgedrukt in de som van de maatschappelijke baten (waarden) minus de som van de maatschappelijke lasten (de stichtingskosten en verdisconteerde verwachte kosten). De begrippen waarden en lasten moeten ruim opgevat worden en kunnen niet in alle gevallen in geld worden uitgedrukt. De maatschappelijke waarden worden voor een belangrijk gedeelte bepaald door de functie die het object vervuld.

In de ontwerpfilosofie is veiligheid een randvoorwaarde. Of een object veilig is wordt bepaald door middel van kansberekeningen, waarbij het begrip 'kans' gezien kan worden als een instrument om veilig genoeg te kunnen bouwen³⁸.

³⁷ Zie hiervoor het gespreksverslag met Dhr. S. van Manen in bijlage D.

³⁸ Zie hiervoor het gespreksverslag met Dhr. S. van Manen in bijlage D.

concrete aanwijzingen hoe te handelen bij eventuele overstroming en vooral: duidelijkheid waar welk type informatie te vinden is.

Op basis van het bovenstaande luidt de conclusie dat het BWO een zeer nuttige en praktische bijdrage kan leveren aan de integratie van het aspect beleving in veiligheidsbeschouwingen, zowel voor een beter begrip van risicobeleving als voor een potentiële bijdrage aan een strategie voor risicocommunicatie. Die potentie van het BWO is in de praktijk nog niet volledig benut.

doelgroepen en richt zich op de beleving en betekenisgeving door deze groepen van de (geplande ingrepen in) de leefomgeving. Dit sluit aan bij de toenemende aandacht voor kleinschalige vormen van risicocommunicatie (zie § 4.2). Al in de eerste fase van het BWO worden de door Leewis onderscheiden typen doelgroepen (zie § 4.3) verder geoperationaliseerd. De omgevingsanalyse kan eventueel in een vroeg stadium worden afgestemd op de communicatiedoelstellingen³⁴. Het BWO sluit daarnaast ook aan bij de huidige trend in communicatie waarbij met kleine groepen wordt gewerkt (Leewis, 2002; SCP, 2002).

Het Verkennend belevingswaardenonderzoek (tweede fase) brengt in beeld op welke manier de verschillende groepen betrokkenen tegen bepaalde risico's aankijken, waarover zij zich zorgen maken, welke oplossingen zij zelf relevant of mogelijk achten en welke aspecten er verder nog voor hen van belang zijn. De communicatie kan hierop worden afgestemd. Door het kwalitatieve onderzoek wordt inzicht verkregen in de betekenis van de dimensies voor de verschillende doelgroepen. Per doelgroep kunnen de communicatie-inspanningen nu gericht zijn op die dimensies die van belang zijn. Dit leidt tot gerichte communicatie per doelgroep.

Aanbevelingen voor communicatie vanuit het BWO kunnen onder meer betrekking hebben op:

- de bestaande voorkennis van de betrokkenen over het project: dit is het zogenaamde referentiekader waarbij de risicocommunicatie moet aansluiten om de informatie voor de verschillende doelgroepen begrijpelijk te houden³⁵;
- de bestaande interesse voor het project: dit heeft een relatie met de zogenaamde relevanties³⁶;
- de intensiteit van de betrokkenheid en de manier waarop men betrokken is;
- de meningen over de oplossingsrichtingen, de communicatieboodschap en/of prioriteiten (Leidraad Belevingswaardenonderzoek, Bouwdienst, 2002).

Vertaald naar risicocommunicatie zou dit concreet kunnen betekenen dat de resultaten van het BWO leiden tot inzichten in:

- verschillen in risicobewustzijn, bekendheid met het risico, tussen de onderscheiden groepen. Uit de studie "Risicobeleving Hoogwater" is bijvoorbeeld gebleken dat nieuwkomers in een gebied dat gevoelig is voor overstromingen zich minder bewust zijn van de risico's;
- verschillen in belangstelling / prioriteit van het betreffende veiligheidsthema tussen de verschillende groepen.
- verschillen in betrokkenheid bij het risico tussen de groepen. Bij de "Pilot Baggerstudie Waal" bijvoorbeeld: omwonenden, schippers, baggeraars, pleziervaart etc.;
- oplossingsrichtingen of concrete informatiebehoeften. Bij de "Pilot Baggerstudie Waal" bijvoorbeeld een wendbaar vaartuig. Uit de studie "Risicobeleving Hoogwater" komt naar voren dat de betrokkenen behoefte hebben aan onder meer exacte gegevens over waterstanden,

³⁴ Dit is een aanbeveling voor de organisatie van het planvormings- en communicatieproces, dat in dit onderzoek zoals gezegd (§ 4.3) buiten beschouwing wordt gelaten.

³⁵ Zie hiervoor SCP, 2002. Daar wordt uitgegaan van twee relevante parameters waarmee rekening moet worden gehouden bij risicocommunicatie: kennis en relevanties. Kennis duidt op de opgedane ervaringen in het verleden, het referentiekader. Relevantie duidt op de drijfveren voor het handelen met betrekking tot de toekomst en plaatst risico's binnen de andere dagelijkse besommeringen.

³⁶ id.

bijdragen van belevingswaardenonderzoek aan projecten en beleidsontwikkelingsprocessen³³.

De inzichten in de verschillende dimensies van risicobeleving kunnen in potentie direct leiden tot zowel 'technische' maatregelen (bijvoorbeeld het verhogen van de zelfredzaamheid door gebruik van wendbare baggerschepen of door daar waar het kan de burgers mogelijkheden te bieden maatregelen te kunnen nemen) als tot indicaties ten aanzien van de communicatie over deze maatregelen (zie onder c).

Het BWO kan ook zeer goed gebruikt worden als experiment om nieuwe inzichten te ontwikkelen dan wel te toetsen. Dit was het doel van het onderzoek "Belevingswaarden Rivierenland". Hier is nagegaan hoe een ander veiligheidsconcept voor het rivierengebied, waarbij het water alle ruimte krijgt, wordt beleefd. Het Belevingswaardenonderzoek heeft gediend om de burgers te laten reageren op een gedachte-experiment ten aanzien van hun leefomgeving. Dit heeft niet geleid tot beleidsvorming, maar wel tot een nieuw project "Delta in de Toekomst", waarbij waarschijnlijk op eenzelfde manier gekeken zal worden naar de sociale aspecten van het "de rivier de ruimte geven".

c) Bijdrage aan risicocommunicatie

Uit de evaluaties wordt duidelijk dat de resultaten van het BWO niet zijn ingezet voor (risico)communicatie. Nu was dit ook niet het doel bij de studie "Pilot Baggertechniek Waal" en het onderzoek "Belevingswaarden Rivierenland". In het onderzoek "Risicobeleving Hoogwater" was het wel de bedoeling om na te gaan welke implicaties de verkregen inzichten in risicoperceptie zouden kunnen hebben voor risicocommunicatie. Uit de studie bleek echter dat de door de burger ervaren kans op overstromingen in Nederland vrijwel overeenkomt met de berekende kans. Hierdoor zag de opdrachtgever geen reden om veranderingen in risicocommunicatie te bewerkstelligen. De mogelijkheid om anticiperend positief risicogedrag van de burgers te bevorderen door het communiceren van een "what-if"-scenario is hier niet overwogen.

De resultaten van het BWO hebben ons inziens wel geleid tot implicaties voor risicocommunicatie. Op basis van eerdere ervaringen met overstromingen en evacuaties, is informatie verzameld over mogelijk anticiperend risicogedrag voor burger en overheid. Vragen die volgens de respondenten door de overheid beantwoord zouden moeten worden zijn bijvoorbeeld: Waar vindt ik informatie over mogelijke overstromingen? Hoe bereid ik me voor op een evacuatie? Hoe wordt de medische zorg geregeld gedurende de calamiteit? Overigens zijn deze resultaten wel meegenomen in het onderzoek voor de Cie. Luteijn naar de sociaal-maatschappelijke effecten van noodoverloopgebieden (Bouwdienst Rijkswaterstaat, 2002)

Hieronder wordt aangegeven op welke manier (de resultaten van) een BWO het mogelijk maken (risico)communicatie effectiever in te zetten en gericht uit te voeren:

In de eerste fase van de Omgevingsanalyse worden alle relevante actoren in beeld gebracht. Het BWO maakt op kleinschalig niveau onderscheid naar

³³ De onderzoekers op het terrein van BWO moeten blijkbaar duidelijker zijn in het naar voren brengen van de potentiële bijdragen van het BWO. Dit hoofdstuk is een aanzet hiervoor.

praktische informatie over waterstanden en het aangeven van de betekenis daarvan voor de eigen situatie (Wat kan ik doen?).

Ook de resultaten uit de het BWO "Belevingswaarden Rivierenland" duiden op het belang van de beheersbaarheid van de overstromingen voor het gevoel van veiligheid voor de betrokkenen. Daarnaast zijn ook de vrijwilligheid van de blootstelling (het woont nu eenmaal mooi langs de rivier en dan nemen we de overstromingen op de koop toe) en de bekendheid met het risico (de betrokkenen weten uit ervaring hoe te handelen) van belang voor het veiligheidsgevoel.

De verschillende fasen van het BWO kunnen een verschillende waarde hebben voor het verkrijgen van inzicht in risicobeleving. In de omgevingsanalyse worden de verschillende betrokken (belangen)groepen gedefinieerd. Dit is een belangrijk uitgangspunt voor een strategie van risicocommunicatie (zie hierna).

Vervolgens worden in het Verkennend Belevingswaardenonderzoek een aantal respondenten per onderscheiden groep ondervraagd. Tijdens deze open diepte-interviews kunnen de respondenten in eigen woorden naar voren brengen op welke manier zij hun omgeving beleven. Indien het BWO gebruikt wordt om inzicht in de veiligheidsbeleving te krijgen is een zekere mate van sturing van het gesprek noodzakelijk. Ten eerste zullen sommige veiligheidsthema's niet spontaan aan bod komen; bij veiligheid denkt men bijvoorbeeld eerder aan sociale dan aan fysieke veiligheid (zie hoofdstuk 1). Ten tweede om gerichter informatie te krijgen over de dimensies van risicobeleving zoals die in hoofdstuk 3 zijn geformuleerd. Hierboven is al beschreven dat het BWO inzicht geeft in de betekenis van de dimensies voor de verschillende doelgroepen.

Het Toetsend Belevingswaardenonderzoek kan toegepast worden ter verificatie van het verkennend onderzoek, maar ook om de resultaten een minder plaatsgebonden karakter te geven. Zo kunnen de algemene inzichten in de dimensies van risicobeleving ten aanzien van hoogwater zoals die in de studie "Risicobeleving Hoogwater" zijn verkregen op grotere schaal getoetst worden. Bovendien is het mogelijk om een hiërarchie aan te brengen in het relatieve belang van de verschillende dimensies voor de verklaring van onveiligheidsgevoelens (prioritering van dimensies).

Idealiter wordt het BWO aan het **begin van het proces** ingeschakeld, in de fase van **pro-actie**.

b) bijdrage van het BWO aan de praktijk van het veiligheidsbeleid.

Uit de evaluaties wordt duidelijk dat de inzichten in risicobeleving niet standaard vertaald worden naar beleidsmaatregelen of communicatie over beleidsmaatregelen. Het BWO "Pilot Baggertechniek Waal" is de enige case waarbij het aspect beleving is meegewogen in een multi-criteria-analyse en waarbij de conclusies en aanbevelingen hebben doorgewerkt in de beleidsvoering.

Tijdens het symposium over BWO (Bouwdienst, 2002) is geconcludeerd dat de vraag naar belevingswaardenonderzoek weliswaar met de mond beleden wordt, maar dat het nog ontbreekt aan voldoende *informatie* over de concrete

5.6 Conclusie: waarde van het BWO voor de integratie van risicobeleving en risicocommunicatie in veiligheidsbeschouwingen.

In dit hoofdstuk zijn een drietal belevingswaardenonderzoeken gericht op risicobeleving geëvalueerd op hun bijdrage aan het begrip van risicobeleving door betrokkenen, het gebruik van de uitkomsten voor beleid en uitvoering en de daaraan verbonden implicaties voor communicatie.

a. Bijdrage aan het begrip van risicobeleving

Een eerst algemene conclusie is dat het belevingswaardenonderzoek zeer bruikbaar kan zijn om risicopercepties in kaart te brengen: Het BWO kan bijdragen aan verdere invulling en/ of operationalisering van de dimensies van risicoperceptie zoals die in hoofdstuk 3 zijn uitgewerkt. De verschillende groepen betrokkenen in een bepaald gebied of bij een bepaald project krijgen via het BWO de kans om in eigen woorden te zeggen waarom zij al dan niet een onveilig gevoel hebben ten aanzien van een bepaalde geplande activiteit. Deze beweringen kunnen door deskundigen worden geanalyseerd en vergeleken met de onderscheiden dimensies van risicoperceptie. Met andere woorden: het BWO draagt bij aan de vertaling van risico's naar de leefwereld van de burgers.

Het BWO is daarnaast een manier om de rivaliserende rationaliteiten (zie § 4.2) bij elkaar te brengen: deskundigen kunnen de oordelen van burgers koppelen aan de wetenschappelijke criteria die opgesteld zijn. Deze criteria (dimensies) hangen met elkaar samen en vertonen een bepaalde hiërarchie, maar de manier waarop verschilt per situatie. Ook zullen, vanuit het oogpunt van de burger, niet alle dimensies in alle situaties even belangrijk zijn. Het BWO kan inzicht geven in het relatieve belang van de afzonderlijke dimensies en de onderlinge samenhang. Door het bijeenbrengen van de zogenaamde rivaliserende rationaliteiten wordt een gezamenlijke betekenis gegeven aan de belangrijkste risicodimensies.

Dit blijkt ook uit de bestudeerde cases.

In de studie "Pilot Baggertechniek Waal" is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat de beheersbaarheid van het risico (een ongeluk tijdens het baggeren) een belangrijk aspect is voor de baggeraars. De beheersbaarheid van het risico kan worden vergroot door gebruik te maken van wendbare baggervaartuigen, in dit geval de hopperzuiger. De technische eigenschap (wendbaarheid) vergroot de zelfredzaamheid van de baggeraars en daarmee de beheersbaarheid van het risico.

De resultaten van het belevingsonderzoek "Risicobeleving Hoogwater" zijn geanalyseerd aan de hand van de dimensies risicobewustzijn, attitude, zelfredzaamheid en de ernst van het risico. Het BWO heeft inzichten opgeleverd in deze dimensies voor de verschillende onderscheiden groepen die direct vertaald zouden kunnen worden in (technische of communicatieve) maatregelen. Zo is ondermeer gebleken dat het risicobewustzijn ten aanzien van overstromingen bij nieuwkomers in zowel de binnen- als de buitendijkse gebieden laag is. Het risicobewustzijn zou vergroot kunnen worden door communicatie. Ook blijkt dat het gevoel van veiligheid hoger is als men zelf maatregelen tegen hoog water kan nemen, zoals het in veiligheid brengen van de huisraad. Deze vorm van zelfredzaamheid verhoogt het veiligheidsgevoel. Zelfredzaamheid kan onder meer worden gestimuleerd door het geven van

Overheidsregulering ten aanzien van veiligheid en rivieren wordt als vanzelfsprekend ervaren. De mate van *beheersbaarheid* van de veiligheid hangt volgens de respondenten voor het grootste deel af van de overheid. Een aantal respondenten brengt naar voren dat het een kwestie van *vrijwilligheid* is om in een rivierenlandschap te wonen en dat men daarom het overstromingsrisico op de koop toe moet nemen. Voor veel respondenten geldt dat de *voorstelbaarheid* van het overstromingsrisico laag is, omdat de *kans op het risico* onduidelijk is.

Met de bovenstaande resultaten is invulling gegeven aan het doel van dit onderzoek: het inzicht geven in de beleving van een woon- en leefomgeving waar water prominent aanwezig is; en inzicht geven in de beleving van het concept Rivierenland, mede in relatie tot de beleving van het huidige veiligheidsconcept.

5.5.3 Follow-up

Het Belevingswaardenonderzoek is in het project 'Rivierenland' geïntegreerd om te kijken of een nieuw veiligheidsconcept (dijken weg) maatschappelijk te dragen was. De DWW had voorafgaand aan het project het idee dat het technisch gezien wel anders zou kunnen, maar dat het dan de leefomgeving er dan zo anders uit zou gaan zien, zodat het voor de bevolking niet aantrekkelijk meer zou zijn.

In het geval van 'Rivierenland' werden 15 mensen geïnterviewd en de opdrachtgever vindt dit eigenlijk te weinig. Het onderzoek geeft een eerste indruk over de beleving, maar statistisch gezien kan er niets mee gedaan worden, de resultaten zijn niet te generaliseren. Dit was vooraf echter ook niet de bedoeling van het onderzoek. Het ging vooral om het in kaart brengen van de sociaal-maatschappelijke aspecten van de veiligheid van rivieren.

De resultaten hebben geen invloed gehad op de besluitvorming omdat het geen beleidsvormingsproject was. De bedoeling van het project was om door middel van een gedachte-experiment te komen tot een nieuwe manier van het kijken naar bepaalde problemen. Dit gedachte-experiment wordt momenteel voortgezet in het project "Delta in de toekomst". Met partners binnen en buiten Rijkswaterstaat wordt een toekomstverkenning uitgevoerd, waarbij wordt gekeken hoe het Rivierenland er over een eeuw uit zal zien. Het aspect Beleving krijgt hierin weer een plaats, maar de exacte invulling is nog niet duidelijk.

5.5.4 Conclusie

In het geval van "Rivierenland" heeft het Belevingswaardenonderzoek ertoe gediend, dat een inkijkje werd gegeven in de manier waarop water in de leefomgeving beleefd wordt en hoe het concept Rivierenland beleefd wordt. De conclusies en aanbevelingen van het Belevingswaardenonderzoek hebben geleid tot een follow-up in het project "Delta in de toekomst", waarin het aspect 'beleving' verder zal worden uitgewerkt.

5.5 Evaluatie "Belevingswaarden Rivierenland"

5.5.1 Inleiding

Omdat het gangbare veiligheidsconcept van dijken en waterkerende kunstwerken op de lange termijn geen 100% gegarandeerde veiligheid kan bieden, wordt er in het concept Rivierenland uitgegaan van een situatie waarbij de rivieren weer vrij zullen stromen. De sociale aspecten van dit concept zijn onderzocht in het onderzoek "Belevingswaarden Rivierenland" van de Bouwdienst Rijkswaterstaat (2001).

De interviews binnen het onderzoek behandelden de volgende onderwerpen:

- Beleving van de huidige situatie;
- Houding ten aanzien van het water / de rivier;
- Beleving van veranderingen in de omgeving;
- Veiligheidsbeleving (risicobeleving);
- Kennis en houding over de problematiek rond het huidige veiligheidsconcept;
- Reactie op het concept Rivierenland.

Allereerst worden de resultaten per onderdeel besproken, in vergelijking met de vooraf gestelde doelen. Vervolgens zal worden geanalyseerd wat er met die resultaten is gebeurd (de Follow-up). Er zal worden achterhaald waarom de resultaten al dan niet gebruikt zijn. Tot slot zal worden geconcludeerd of, en zo ja hoe, Belevingswaardenonderzoek in dit geval heeft bijgedragen aan de veiligheidsbeschouwing (Conclusie).

5.5.2 Resultaten

Als oorzaken voor bedreiging van de veiligheid in het rivierengebied worden genoemd:

- Verkeersveiligheid (drukte op dijk, ontbreken van straatverlichting);
- Externe veiligheid (transport van gevaarlijke stoffen);
- Kwetsbaarheid voor weersomstandigheden (blikseminslag);
- Sociale veiligheid (in geringe mate).

Oorzaken die te maken hebben met de rivier:

- Verdrinkingsgevaar;
- Wonen in overstromingsgebied.

Natuurlijkhebbers geven aan dat men verantwoordelijk is voor de eigen veiligheid, wanneer men bewust bepaalde situaties opzoekt.

Wat betreft de risicobeleving aangaande overstromingen van de rivier, blijkt *beheersbaarheid* van overstromingen van belang te zijn, evenals de *vrijwilligheid van blootstelling* en de mate van *bekendheid* (ervaring) met overstromingen.

De ontwikkelingen aangaande de veiligheid ten opzichte van het water worden op zeer verschillende wijze gevolgd. De ene respondent zoekt actiever naar informatie hierover dan de andere. Het nut van dijkverhogingen ("je kunt niet blijven verhogen") en het instellen van calamiteitenpolders ("niet bouwen in deze gebieden") zijn aspecten waarover de respondenten kennis bezitten.

projectleiders ook al hadden en waren goed om te weten maar geen reden om actie te gaan ondernemen. Opvallend was dat de respondenten het aspect veiligheid niet snel met overstromingen in verband brachten. De voorstelbaarheid van het overstromingsrisico is blijkbaar laag; de bewoners lijken zich niet bewust van het risico, met het gevaar dat zij in voorkomende gevallen mogelijk niet weten hoe te handelen.

Het Belevingswaardenonderzoek binnen het project "Inundatierisico's Buitendijkse Gebieden" was één van de eerste onderzoeken in zijn soort binnen de natte waterbouw. De resultaten van "Risicobeleving Hoogwater" hebben invloed gehad op het project "Veiligheid Nederland in Kaart". Binnen de DWV is door het uitvoeren van het onderzoek interesse ontstaan voor het Belevingswaardenonderzoek. De opdrachtgever is zich er van bewust dat er belangrijke resultaten uit voort kunnen komen. Hij signaleert echter ook dat hoewel de voordelen van een verbinding tussen de technische en sociale wetenschappen wel worden gezien, er nog steeds een kloof bestaat tussen de vertegenwoordigers ervan.

Lessen zijn dat het zinvol en nuttig kan zijn om een Belevingswaardenonderzoek uit te voeren. Voor dit project was dit niet echt het geval. De opdrachtgever vindt dat Belevingswaardenonderzoek met name op haar plaats is bij projecten die gevoelig liggen. Volgens hem is Belevingswaardenonderzoek in te passen in veiligheidsbeschouwingen. Daarbij is dan wel een volgende stap nodig; het gericht stellen van vragen over de veiligheid binnen een gebied. Dat iets technisch gerealiseerd kan worden wil niet meteen zeggen dat het maatschappelijk ook kan. Door middel van een Belevingswaardenonderzoek zijn de sociaal-maatschappelijke aspecten te achterhalen en zo weten we wat er speelt in een omgeving.

5.4.4 Conclusie

Uit deze case studie kan worden afgeleid dat het belevingswaardenonderzoek bruikbaar is om risicopercepties ten aanzien van overstromingsrisico's in kaart te brengen. Zoals blijkt heeft dit onderzoek op een groot aantal aspecten van de risicobeoordeling interessante bevindingen opgeleverd. Bovendien geeft het belevingswaardenonderzoek een bredere context van de manier waarop de burger met risico's of veiligheid omgaat omdat ook gekeken wordt naar andere relevante waarden, zoals leefbaarheid en kwaliteit van de woonomgeving. vanuit wetenschappelijk oogpunt kan bij het huidige project de kanttekening worden geplaatst dat hier slechts de eerste twee fasen van de BWO zijn toegepast. Er is nog geen poging gedaan om de verworven inzichten uit het kwalitatieve onderzoek te valideren met behulp van kwantitatieve meetmethoden. In dat licht dienen de gepresenteerde bevindingen met de nodige prudentie te worden gezien.

De resultaten van het onderzoek zijn niet direct gebruikt in het beleid. Het onderzoek zat als supplement bij het eindrapport van het project "Inundatierisico's buitendijkse gebieden", maar de resultaten ervan kwamen niet terug in dit rapport. De conclusies en aanbevelingen van het Belevingswaardenonderzoek hebben niet doorgewerkt in beleidsvorming. Als reden hiervoor wordt genoemd, dat overstromingsrisico's nauwelijks spelen bij de bevolking en dat er dus geen actie ondernomen hoeft te worden. De door de burger ervaren kans op overstromingen komt vrijwel overeen met de werkelijke kans erop. Hierdoor zag de opdrachtgever geen reden om veranderingen in risicocommunicatie te bewerkstelligen.

De beoordeling van het risico en van acute situaties

- Als de gevolgen van een overstroming als niet ernstig worden ingeschat en / of men wel vertrouwen heeft in de eigen beoordelingsmogelijkheden, maakt men een persoonlijke inschatting van een acute situatie, ongeacht het advies van de lokale overheid, en bepalen burgers zelf of zij wel of niet wil evacueren.
- Onervaren respondenten baseren zich bij acute situaties ook op het gedrag van meer ervaren inwoners.
- Evacuatie leidt tot een hogere risico-inschatting omdat de (potentiële) gevolgen van een overstroming duidelijker worden.
- De risico-inschatting is hoger wanneer de waarschuwingsperiode korter is omdat er dan minder tijd is om maatregelen te treffen.
- De risico-inschatting wordt meer bepaald door de ernst van de mogelijke gevolgen van een overstroming dan door de kans op het optreden van een overstroming (alleen als de kans als absoluut nul wordt gezien spelen de mogelijke gevolgen geen enkele rol).

Risicocommunicatie

- Van informatie waarmee men de eigen risicosituatie kan beoordelen is de lokale overheid niet altijd de meest belangrijke of meest betrouwbare afzender. Deze rol kan ook vervuld worden door lokale sleutelpersonen, zoals de ervaren buurman of stakeholder-organisatie, of men gaat af op de eigen ervaringen.
- Ondernemers nemen vaker zelf het initiatief om informatie te zoeken dan individuele burgers.
- In acute situaties is de lokale overheid minder (of onvoldoende) betrokken bij ondernemingen (met name buitendijks) dan bij individuele burgers, dit kan leiden tot gevaarlijke of ongewenste situaties.
- Wanneer de inschatting van de situatie van de lokale overheid in tegenspraak is met de inschatting van ervaren inwoners, dan leidt dat tot:
 - Weerstand tegen en geringe coöperatie met een evacuatie (op voorhand);
 - Vermindering van vertrouwen in de besluiten van lokale overheid.
- Er is met name behoefte aan informatie die de individuele ondernemer en de burger kan helpen om tot een eigen oordeel te komen (bijvoorbeeld over de ligging [in hoogte] van bepaalde gebieden of gebouwen).
- De behoefte aan informatie is zeer gevarieerd vanwege de veelal unieke combinatie van relevante kenmerken (ervaring, vaardigheden, kennis, persoonlijke belangen, etc).

5.4.3 Follow-up

Uit een interview met de opdrachtgever van het onderzoek blijkt dat de resultaten van dit onderzoek goed passen binnen de bredere kijk van Rijkswaterstaat waarbij meer wordt gekeken naar natuur-, landschaps-, sociale en belevingsaspecten binnen een project.

De opdrachtgever vindt dat de steekproef erg klein is en vindt dan ook dat wanneer je er in het beleid iets mee wilt gaan doen de steekproef zeker groter moet. Dit is een zijdelingse noot omdat het doel van het Belevingswaardenonderzoek was de verschillende vormen van risicobeleving in kaart te brengen voor heel Nederland en van tevoren was al duidelijk dat dit niet te generaliseren was. Overigens zou de oplossing kunnen liggen in de uitvoering van een grootschalig toetsend belevingswaardenonderzoek, waarbij statistische toetsing centraal staat.

De resultaten hebben geen invloed gehad op de besluitvorming. Het Belevingswaardenonderzoek sloot aan op alle verwachtingen die de

-
- De afwezigheid van recente acute situaties leidt tot minder motivatie om maatregelen te treffen en tot minder concrete ideeën voor maatregelen.
 - Evacuaties die als onnodig worden ervaren leiden tot een verminderde motivatie voor toekomstige acute situaties.
 - Ondernemers zijn meer bedreven en ervaren in het treffen van (preventieve) maatregelen dan gewone burgers.
 - Bij gelijkblijvende omstandigheden (wat betreft ervaring met overstromingen, woonomgeving, etc.) zijn de verwachte emotionele gevolgen van een nieuwe overstroming of evacuatie afhankelijk van individuele kenmerken.
 - De aankondiging van een (verplichte) evacuatie leidt tot een toename van de gevoelens van angst en stress.
 - Evacuatie is aanleiding voor aanzienlijke emotionele gevolgen (roept bijvoorbeeld associaties met oorlog op) en voor materiele/financiële schade (bijvoorbeeld inkomensderving, vervoerschade) en wordt zelf als risico ervaren.
 - De negatieve gevolgen van een overstroming of een evacuatie gaan samen met positieve gevolgen, zoals de toename van de saamhorigheid tussen burens of meer solidariteit ten opzichte van de stad.
 - Dijkverzwaring leidt tot een lagere inschatting van de kans op een overstroming, en tot een grotere inschatting van de gevolgen van een overstroming. Als de gevolgen aanzienlijk zijn kan dit aanleiding zijn voor een grotere risico-inschatting. Dijkverzwaring in een ander gebied kan lokaal leiden tot een hogere risico-inschatting (zowel wat betreft kans op een overstroming als wat betreft de ernst van de gevolgen).

- Recente overstromingen leiden tot een hoger risicobewustzijn.
- De overstromingsramp van 1953 wordt als nog tamelijk recent ervaren (ondanks de relatief lange tijd die sindsdien verstreken is) en deze passering van de tijd had dan ook weinig invloed op het risicobewustzijn.
- Catastrofale overstromingen leiden niet vanzelfsprekend tot een 'veiligheidscultuur'. In het risicogebied Zeeland behoort hoog water risico niet tot de dagelijkse zorgen (ook vanwege het bereikte hoge beschermingsniveau).
- Preventieve evacuatie doet het risicobewustzijn toenemen.

Attitude

- De respondenten vinden het moeilijk om 'rivier' en 'overstroming' te associëren met het woord 'risico'. De eerste twee hebben een voornamelijk positieve betekenis (waarbij overstroming vooral als iets hinderlijks wordt ervaren) en het laatste heeft primair een negatieve beduiding.
- Risico wordt beschouwd als iets 'gewoons' wanneer:
 - Extreem hoog water en overstromingen meer gebruikelijk zijn;
 - Er geen directe levensbedreigende gevolgen zijn;
 - Er een sterke persoonlijke relatie met 'water' bestaat;
 - Men opgroeide in een risicogebied.
- Risico wordt afgewogen tegen:
 - Een positieve waardering van persoonlijke voordelen van het water (in termen van natuur, wijdse uitzichten).
 - Andere algemene risico's (verkeer, gezondheid, weer, etc.).
 - Andere waterrisico's (scheepvaartongelukken, transport van gevaarlijke stoffen, verdrinking).
- De risicoattitude hangt af van wat men ziet als de primaire oorzaak van overstromingen:
 - Natuurlijke oorzaak: men accepteert het risico sneller.
 - Menselijk falen (de bescherming faalt en men verzuimt om actie te ondernemen): het risico wordt minder snel geaccepteerd, respondenten ervaren een hogere mate van machteloosheid ten aanzien van de besluitvorming en achten de overheid verantwoordelijk voor de schade.
 - Menselijk oorzaak in het algemeen (kanalisering of andere methoden om het water te dwingen of te beheersen): respondenten geven maar toe aan het risico omdat ze geen mogelijkheden zien om de situatie te veranderen, zelfs niet voor de overheid (bijvoorbeeld in het geval van grensoverschrijdende rivieren).
 - Combinatie van oorzaken: het risico wordt geaccepteerd; respondenten menen dat de overheid verantwoordelijkheid heeft, maar men verwacht geen onrealistische inspanningen.

Maatregelen en het adequaat omgaan met overstromingen

- Het gevoel van veiligheid en de inschatting van het eigen vermogen er mee om te gaan zijn hoger als:
 - Men zelf maatregelen tegen hoog water kan ondernemen.
 - Men een ruime persoonlijke ervaring heeft met overstromingen.
 - Men kan rekenen op ervaren burens voor waarschuwing, advies en hulp.
- In acute situaties ervaren nieuwkomers meer gevoelens van angst en stress dan degenen die opgroeiden in het gebied, vanwege de persoonlijke en historisch gedeelde ervaringen van de laatsten.
- De ervaring met een of meer evacuaties leidt tot geruststelling als:
 - Men weet wat men moet doen, wat men kan verwachten en wat anderen van hen verwachten.
 - Men een beter begrip heeft wat het risico precies is.
 - De coördinatie door de plaatselijke overheid soepeler verloopt (als men die ervaring heeft).

In de interviews werd zo min mogelijk door de interviewer gestuurd om er voor zorg te dragen dat de respondenten de problematiek in hun eigen woorden konden uiten. In de gesprekken kwamen de volgende thema's aan de orde:

- Beoordeling van omgevingskwaliteiten (wat is belangrijk als het om omgeving gaat), en waargenomen en verwachte veranderingen in omgevingskwaliteit;
- De betekenis van risico in het leven van alledag;
- De betekenis van water in de leefomgeving;
- De betekenis van hoog water risico's;
- De beoordeling van de overheidscommunicatie;
- De behoefte aan informatie en / of communicatie (wat verwacht men van de overheid).

5.4.2 Resultaten

De gegevens afkomstig uit de interviews zijn voornamelijk kwalitatieve beschrijvingen, geïllustreerd met citaten van respondenten. Nadere analyses richten zich primair op het identificeren van verschillen en overeenkomsten. Als leidraad bij deze analyses gebruikten we vijf 'topics' die in de risicoperceptie literatuur kunnen worden teruggevonden: risicobewustzijn, attitude, de relatie met andere risico's, het adequaat omgaan met acute situaties, en risicocommunicatie. Daarnaast groepeerden we de respondenten aan de volgende contextuele criteria:

1. Binnen- en buitendijkers;
2. Burgers die al eens of meer een evacuatie hadden meegemaakt, versus degenen die dat nog nooit hadden ervaren;
3. Ondernemers versus burgers;
4. Nieuwkomers in de gebieden versus degene die opgroeiden in de betreffende gebieden.

De belangrijkste observaties zijn hieronder samengevat:

Risicobewustzijn³²

- Nieuwkomers zijn zich in binnendijkse en buitendijkse gebieden (voordat zich een risicosituatie voordoet) amper bewust van hoog water risico's, dit in tegenstelling van degenen die opgroeiden in dergelijke gebieden.
- Bescherming tegen hoogwater wordt binnendijks zo vanzelfsprekend ervaren dat nieuwkomers zich van de aanwezigheid ervan niet bewust zijn. Evenmin beseft men de situatie van 'permanente bescherming'.
- Risicobewustzijn buitendijks is lager als:
 - Er geruime tijd geen overstroming heeft plaatsgevonden.
 - De buitendijkse situatie niet direct waarneembaar is.
 - De overheid geen beperkingen oplegt aan het bebouwen van dergelijke gebieden.
- De afwezigheid van recente overstromingen of acute bedreigingen leidt zowel binnendijks als buitendijks tot een lager risicobewustzijn.
- Ondernemers zijn zich meer bewust van de risico's omdat:
 - Ze vaker in buitendijkse gebieden zijn gevestigd en meer ervaring hebben.
 - Ze vaker geneigd zijn om in termen van (economisch) risico te denken.

³² De gebruikte dimensies van risicobeleving komen niet geheel overeen met de dimensies zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 3. We hebben er voor gekozen de dimensies aan te houden die de onderzoekers in 1997 hebben gebruikt voor hun analyse.

weergave van onderzoeksresultaten aangepast en vindt meer overeenstemming plaats over de manier waarop de opdrachtgever dit gestalte wil laten geven.

5.4 Evaluatie Risicobeleving Hoogwater

De uitkomsten van dit belevingswaardenonderzoek dienen als basis voor een nog te verschijnen artikel³⁰, waarvan hieronder een samenvatting³¹ is weergegeven.

5.4.1 Inleiding

Het onderzoek Risicobeleving Hoogwater is in 1997 uitgevoerd door de Bouwdienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Vollering et al., 1998) en richt zich op de betekenis van hoog water risico in het leven van alledag van personen die wonen in hoog water risicogebieden. Het onderzoek moet worden gezien vanuit de context van de discussie over de betekenis die zou moeten worden toegekend aan omgevingswaarden bij de besluitvorming over dijkverzwaring (Stolp, 2002). Deze discussie handelde over de verschillen in inzicht tussen deskundigen en verschillende delen van het publiek, over de noodzaak van en het ontwerp van dijkverzwaring. Van oudsher bepaalden louter technische aannamen en voorwaarden de ontwikkeling van een project, en was er maar weinig aandacht voor ecologische en sociale vraagstukken.

Hier worden de uitkomsten weergegeven van het risicoperceptie onderzoek met als primaire onderzoeksvraag: *'Hoe bewoners in gebieden met een verhoogd hoog water risico, dergelijke risico's waarnemen, beoordelen en inpassen in het leven van alledag?'* (Vollering et al., 1998). De tweede doelstelling van deze studie was om na te gaan of en in hoeverre de methodologie van het belevingswaardenonderzoek (BWO) geschikt is om het fenomeen van hoog water risicoperceptie te begrijpen en daaraan implicaties te verbinden voor communicatie over dergelijke risico's.

Belangrijkste uitgangspunt van deze studie is om risicoperceptie te bestuderen in de bredere context van de wijze waarop burgers hun leefomgeving beoordelen en de wijze waarop ze in het leven van alledag met risico's omgaan. Daarbij wordt geprobeerd aansluiting te vinden bij het perspectief van de burger door vraagstukken te beschrijven in herkenbaar taalgebruik.

In de hoog water risicoperceptie studie zijn alleen de eerste twee fasen uit de methode van het Belevingswaardenonderzoek uitgevoerd. Het accent ligt op de tweede fase, waarin de opzet en de resultaten van 49 face-to-face interviews met betrokken burgers centraal stonden. De studie biedt inzicht in de belangrijke waarden die de respondenten toekennen aan hoog water risico's, de toegekende betekenis van dergelijke risico's in vergelijking tot andere risico's, en de uitgesproken behoefte aan informatie en / of communicatie. De respondenten laten zich in verschillende categorieën indelen, en behoorden tot zowel bewoners van binnendijks en buitendijkse gebieden. Gegeven de complexiteit van de hoogwater risicosituatie in ons land werden bewoners uit meer dan 20 gebieden geselecteerd. Het betreft hier de grote rivieren (Maas, Waal en IJssel), langs de IJsselmeerkust; gebieden langs de Noordzeekust, en inwoners in het Rijnmondgebied.

³⁰ Annelies Stolp, Danielle Vollering en Jan Gutteling, (in voorbereiding), Flood risk in the daily life in the Netherlands. The application of the Citizen Valuation Analysis Methodology.

³¹ Geschreven door Jan Gutteling, 2002.

De opdrachtgever vindt dat Belevingswaardenonderzoek ook buiten een milieu-effect-rapportage erg nuttig kan zijn en dat het wel of niet uitvoeren van een Belevingswaardenonderzoek niet aan de m.e.r.-plicht moet worden opgehangen. Voor de overheid is het nuttig om de beleving te onderzoeken omdat het belangrijk is om in te spelen op de wensen en gevoelens van de burger. Volgens de opdrachtgever moet Belevingswaardenonderzoek niet gebruikt worden als legitimatie voor een besluit, maar juist om keuzes te maken en deze goed te kunnen onderbouwen.

5.3.4 Conclusie

Op zes trajecten in de Waal zijn verschillende baggertechnieken ingezet. Via belangenanalyse zijn bij de onderscheiden belangengroepen verschillen in risicobeleving naar voren gekomen.

De beroepsvaart heeft een groot vertrouwen in de *beheersbaarheid* van het risico door de overheid. De *beheersbaarheid* van het risico is volgens regulerende instanties groter, wanneer het baggervaarttuig wendbaar is. Binnen de sector recreatie en sport wordt de *kans op het risico* laag ingeschat. Het risico van baggerschepen op de Waal is voor omwonenden *weinig voorstelbaar*.

Uit het verkennend onderzoek is gebleken dat de *ernst van het risico* (ongeval door baggerwerkzaamheden) niet hoog wordt ingeschat door de beroepsvaart in vergelijking met andere risico's. De getroffen veiligheidsmaatregelen maken het risico *beheersbaar*. De hopperzuiger wordt gezien als de veiligste techniek. Omdat het hier gaat om een vrijvarend vaarttuig, is de *beheersbaarheid* van het risico bij deze techniek het grootst.

De in het toetsend onderzoek gegeven aanvullende maatregelen ter verbetering van de veiligheid zijn door Dienstkring Waal geanalyseerd. Hierbij is de aanbeveling om te zorgen voor een betere informatievoorziening over waar en wanneer gebaggerd wordt, ter harte genomen.

In het geval van "Pilot Baggertechniek Waal" heeft het Belevingswaardenonderzoek een relevante bijdrage geleverd aan de veiligheidsbeschouwing. Het aspect veiligheidsbeleving ten opzichte van de baggertechniek is als volwaardig criterium meegenomen in een multicriteria-analyse, samen met andere criteria, zoals kosten, hinder en beschikbaarheid van de baggertechniek. De conclusies en aanbevelingen van het Belevingswaardenonderzoek hebben dus doorgewerkt in beleidsvorming. Hierbij moet vermeld worden dat de resultaten van het Belevingswaardenonderzoek overeenkwamen met die uit de technische vergelijking van baggertechnieken. Het aspect beleving lijkt hier echter wel een eerlijke kans gekregen te hebben; als de beleving van hinder van een gekozen baggertechniek veel groter was geweest dan op grond van de technische analyse geconcludeerd kon worden, dan zou serieus nagedacht zijn over maatregelen om die hinder tegen te gaan, eventueel door het kiezen van een andere baggertechniek.

Vanuit Directie Oost-Nederland is de vertaling van de onderzoeksresultaten destijds als erg lastig ervaren. De resultaten zijn op een sociaal-wetenschappelijke manier weergegeven en sloten niet aan op de weergave van resultaten van het technische onderzoek. Sinds de afronding van onderhavig onderzoek is de methode Belevingswaardenonderzoek op het punt van de

Met de bovenstaande resultaten is het doel van het onderzoek bereikt. Er is informatie verzameld over de beleving van veiligheid, risico's en hinder op de Waal en de manier waarop deze beleving wordt beïnvloed door het uitvoeren van baggerwerkzaamheden op de Waal.

5.3.3 Follow-up

Om te achterhalen wat er gebeurd is met de resultaten van het Belevingswaardenonderzoek in het kader van "Pilot Baggertechniek Waal", zijn gesprekken gevoerd met de uitvoerder van het onderzoek en de opdrachtgever.

De resultaten van het Belevingswaardenonderzoek hebben invloed gehad op de besluitvorming. Er is een matrix opgesteld waarin beleving naast andere criteria (zoals baggertechniek, kosten, hinder, beschikbaarheid e.d.) genoemd werd. Beleving is dus als een volwaardig onderdeel meegenomen in de besluitvorming en het is tevens gebruikt om draagvlak voor de Pilot Baggertechniek te creëren richting de Dienstkring Waal (Directieteam Directie Oost-Nederland).

De resultaten van het Belevingswaardenonderzoek kwamen overeen met die van de technische analyse van baggertechnieken. De sleepopperzuiger kwam er in beide onderzoeken het best vanaf. De opdrachtgever schat in, dat als een technisch moeilijke en kostbare oplossing uit het Belevingswaardenonderzoek naar voren was gekomen, daar in eerste instantie over gesproken zou zijn binnen de projectgroep Baggeren. Het vervolg zou dan volgens hem hebben afgehangen van de zwaarte van de verschillen; een beetje moeilijker en/of duurder tegenover een duidelijke voorkeur vanuit het Belevingswaardenonderzoek zou leiden tot een keuze voor de duurdere en/of moeilijkere techniek. Als de bezwaren tegen de sleepopperzuiger vanuit het Belevingswaardenonderzoek groot zouden zijn geweest, maar een alternatieve baggertechniek bijvoorbeeld 25% duurder, dan zou de afweging op een hoger niveau, bij Stuurgroep Waal gelegd zijn. Deze zou dan, vanuit de multi-criteria-analyse, een besluit moeten nemen. De opdrachtgever kan zich verschillende reacties uit de Stuurgroep Waal voorstellen:

- Instemming met voorstel projectgroep voor duurdere baggermethode;
- Opdracht om voorkeurstechiek nader te onderzoeken in de hoop tot een kostenreductie te komen zonder toename van de hinder;
- Opdracht om met nieuwe inzichten naast baggeren ook de andere mogelijkheden van verbeteren van de vaarweg opnieuw te onderzoeken (eigenlijk terug naar de projectnota Waal);
- Opdracht om te kiezen voor goedkope/eenvoudige techniek, maar om extra maatregelen te verzinnen (communicatie, scheepvaartbegeleiding, aanvullende voorschriften, enzovoorts) om de negatieve effecten zoveel mogelijk te verminderen.

De door schippers voorgestelde aanvullende maatregelen ten aanzien van communicatie en informatievoorziening zijn door de Dienstkring ter harte genomen. De voorstellen aangaande signalering zijn door de Dienstkring eveneens aangemerkt als zijnde van belang, zij het dat men eerst de haalbaarheid daarvan wilden nagaan. Van de overige voorgestelde maatregelen (reglementering, begeleiding, tijdstip en manier van baggeren) is besloten dat die binnen de randvoorwaarden van bemensing, financiën en beschikbare tijd vooralsnog niet haalbaar zijn en dus ook niet uitgevoerd worden.

Ten opzichte van de veiligheid genieten vrijvarende baggertechnieken duidelijk de voorkeur boven stationaire baggertechnieken. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat men het kunnen uitwijken in noodsituaties als zeer belangrijk waardeert. Van de vrijvarende technieken geniet de hopperzuiger de voorkeur bij de negen geïnterviewden. Bij deze techniek gaat het om slechts één vrijvarend vaartuig. Ploegzuigen en waterinjectiebaggeren genieten, waarschijnlijk door het gebrek aan ervaring met deze technieken, minder vertrouwen. De wendbaarheid, effectiviteit en veiligheid van deze technieken wordt betwijfeld.

Wat betreft de locatie waar gebaggerd wordt, acht men de veiligheid in het geding in bochten, locaties met obstakels, locaties met hoogspanningskabels en in overgangsgebieden van blokkkanalen.

Wind en mist kunnen een rol spelen bij de ervaren veiligheid, net zoals oploopverboden en een versmalde vaarweg bij drukte op het water.

Naarmate de bovenstaande factoren meer optreden, moeten er meer maatregelen getroffen worden. Bij de hopperzuiger zijn volgens de respondenten de minste veiligheidsmaatregelen nodig.

c) Toetsend onderzoek

Toetsing vond plaats via telefonische enquêtes onder 873 schippers, acht baggeraars en twee riviermeesters.

Als toetsingscriteria werd gekozen voor:

1. Wendbaarheid baggervaartuig
2. Communicatie met de verkeerspost
3. Bebording op baggerschepen
4. Begeleiding door patrouilleboten
5. Drukke
6. Weersomstandigheden
7. Stroming
8. Hoogte waterstand

Schippers oordelen in het licht van de veiligheidsbeleving positief over de wendbaarheid van baggerschepen, de beïnvloedbare factoren en de situationele factoren. Men is van mening dat de zes locaties geschikt zijn voor de daar toegepaste techniek en men vindt dat de gekozen techniek op een andere locatie op de Waal net zo veilig kan worden toegepast. Baggeren in het donker wordt door het merendeel van de respondenten afgeraden.

In het onderzoek werd een open vraag gesteld naar maatregelen waarmee de veiligheid mogelijk nog verbeterd zou kunnen worden. De voorgestelde aanvullende maatregelen hebben, in volgorde van bevonden belangrijkheid, betrekking op:

- de communicatie en informatievoorziening (via radio, krant en vakbladen etc.);
- de signalering (bebording);
- de reglementering (oploopverbod afkondigen en handhaven);
- de begeleiding (door patrouilleboten);
- het baggeren op gunstige tijdstippen (niet bij mist, harde wind, drukte etc.); en
- het anders gaan baggeren (wendbaarder, effectiever).

Allereerst worden de resultaten per fase besproken, in vergelijking met de vooraf gestelde doelen. Vervolgens zal worden geanalyseerd wat er met die resultaten is gebeurd (de Follow-up). Er zal worden achterhaald waarom de resultaten al dan niet gebruikt zijn. Tot slot zal worden geconcludeerd of, en zo ja hoe, Belevingswaardenonderzoek in dit geval heeft bijgedragen aan de veiligheidsbeschouwing (Conclusie).

5.3.2 Resultaten van het Belevingswaardenonderzoek

a) Belangenanalyse

Van de onderstaande belangengroepen heeft de beroepsscheepvaart (sector verkeer, vervoer en economie) het grootste belang bij het uitbaggeren van de Waal. Naast het voordeel van het verruimen van de vaarweg, leveren baggerwerkzaamheden voor hen ook risico's op voor de veiligheid. Belangen van de pleziervaart, sportvissers en omwonenden zijn veel minder in het geding.

Standpunten vanuit de sector verkeer, vervoer en economie

De beroepsvaart is zich bewust van zowel de noodzaak als de potentiële risico's van baggerwerkzaamheden op de Waal. Men vertrouwt echter op de overheid, als het gaat om het zorgen voor beperking van risico's en hinder.

Scheepvaartregulerende instanties vinden het hun taak om baggerwerkzaamheden te begeleiden. Van invloed op de beleving van veiligheid en hinder is volgens hen vooral de wendbaarheid van een baggervaartuig.

Standpunten vanuit de sector recreatie en sport

Als onveilige situaties voor de pleziervaart noemen bovenlokale belangenorganisaties de versmalling van de vaarweg en de aanwezigheid van obstakels in de vaarweg. De uitwijkmanoeuvres van de beroepsvaart worden men name als risicofactor voor pleziervaartuigen genoemd. Sportvissers zijn bij deze kwestie niet erg betrokken, omdat zij weinig invloed ondervinden van het baggeren.

Standpunten vanuit het woon- en leefmilieu

De Waal wordt door omwonenden genoemd als een belangrijk onderdeel van hun woon- en leefmilieu. De veiligheidsbeleving wordt met name beïnvloed door de toenemende intensiteit van de scheepvaart, terwijl aan geluidsoverlast wordt gedacht als de belangrijkste hinderproducent. Een lage bekendheid met baggeren leidt bij deze belangengroep mogelijk tot een onjuiste inschatting van risico's en hinder.

b) Verkennend onderzoek

Dataverzameling vond plaats via negen semi-gestructureerde diepte-interviews in de doelgroepen beroepsvaart, baggerbedrijven en scheepvaartregulerende instanties.

De Waal wordt door vrijwel alle respondenten als een veilige rivier ervaren. De respondenten voelen zich soms echter onveilig als gevolg van bijvoorbeeld weersomstandigheden, communicatiemiddelen en drukte. Baggeren wordt niet als direct onveilig ervaren; in vergelijking met andere risico's wordt een ongeval door baggeren niet ernstig gevonden. Dit wordt veroorzaakt door de getroffen veiligheidsmaatregelen.

Omdat het BWO gericht is op de mening van betrokkenen (burgers) ten aanzien van een bepaalde activiteit in een bepaald gebied, is de methode minder geschikt voor de formulering van algemeen strategisch beleid. Een BWO zal altijd gekoppeld moeten zijn aan een bepaald gebied en/of een bepaalde activiteit. Omdat beleving van veiligheid vaak een lokaal karakter heeft, zou het BWO juist wel geschikt kunnen zijn om veiligheidsbeleving te meten.

5.3 Evaluatie Belevingswaardenonderzoek "Pilot Baggertechniek Waal"

5.3.1 Inleiding

Directie Oost-Nederland van Rijkswaterstaat heeft in 1997 de projectgroep "Baggeren Waal" opgericht. Onderdeel van dit project was het beproeven van zes baggertechnieken wat betreft hinder voor de scheepvaart en efficiency van de maatregel.

Doel van de zogenoemde Pilot Baggertechniek Waal was om een baggertechniek te kiezen, waarbij zo veel mogelijk gebaggerd kon worden met zo min mogelijk hinder. In de Pilot werden zes technieken toegepast, op die trajecten waar de betreffende techniek het grootste effect zou kunnen hebben. De toepassing op verschillende trajecten heeft tot gevolg dat de vergelijking tussen de technieken moeilijk is.

In het kader van de Pilot Baggertechniek Waal kwam binnen de Directie Oost-Nederland de vraag naar voren of het überhaupt uitmaakt welke van de zes technieken je gebruikt, omdat voor de scheepvaart immers alles in de weg ligt. Men wilde weten welke baggertechniek voor schippers een visuele belemmering was en welke niet. Er is gezocht naar een methode om dit te bepalen. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer kwam met het idee om een radarwagen langs de Waalkant te zetten en daarmee afwijkende bewegingen, zoals het uitwijken voor baggermaterieel, vast te stellen. Dit werd binnen de Directie Oost-Nederland ervaren als een goede maat voor veiligheid en vertragingen, maar was minder geschikt voor het doel wat men voor ogen had, namelijk het achterhalen van de veiligheidsbeleving van schippers ten aanzien van baggeren.

Men is vervolgens bij het taakveld 'Belevingswaardenonderzoek & Communicatie' van de Bouwdienst terechtgekomen en heeft in overleg met dit taakveld besloten de mening van schippers te achterhalen door middel van een Belevingswaardenonderzoek.

In het Belevingswaardenonderzoek werd "systematisch informatie (...) verzameld over de beleving van veiligheid, risico's en hinder op de Waal en de manier waarop deze beleving wordt beïnvloed door het uitvoeren van baggerwerkzaamheden" (Bouwdienst RWS, 1997). Met andere woorden, in het Belevingswaardenonderzoek staat de risicobeleving van relevante betrokkenen centraal.

Het Belevingsonderzoek Pilot Baggertechniek Waal bestaat uit drie onderdelen, te weten een belangenanalyse, een verkennend Belevingswaardenonderzoek en een toetsend Belevingswaardenonderzoek.

invloeden op het fysieke niveau, terwijl sociale gevolgen niet worden meegenomen. De m.e.r.-procedure biedt wel inspraakmogelijkheden, maar in de praktijk is gebleken dat de inspraakprocedure voor de individuele burger beperkt toegankelijk is en dat de burgers daarom maar beperkt invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de milieueffectrapportage (Bouwdienst RWS (2002) – “Het perspectief van de burger”). Omdat oordelen van experts over effecten op de omgeving kunnen verschillen van de oordelen van de burgers (leken), is het belangrijk om te luisteren naar de betrokkenen vanuit de maatschappij. Hiertoe is de methode Belevingswaardenonderzoek ontwikkeld door Bouwdienst Rijkswaterstaat. Met behulp van het BWO kan de visie van burgers worden geobjectiveerd, zodat vergelijking met de visie van experts mogelijk is. Het BWO laat systematisch en objectief zien wat de sleutelfactoren zijn in de leefomgeving van de betrokken burgers en hoe een project of plan daar invloed op uitoefent.

5.2.2 Korte beschrijving van de methode van het BWO²⁹

BWO is bedoeld om oordelen van burgers over de kwaliteit van hun leefomgeving in kaart te brengen en om mogelijke effecten van ingrepen op objectieve wijze te voorspellen ten behoeve van de afweging van alternatieven. Het is een instrument om op neutrale wijze te beoordelen en te vergelijken op basis van hetgeen de burgers belangrijk vinden.

Het BWO kan bijdragen aan zowel de inhoudelijke kwaliteit als aan de proceskwaliteit van een plan of te nemen besluit:

- het BWO leidt tot een beoordelingskader vanuit de individuele burgers, wat een aanvulling betekent op het beoordelingskader van de experts;
- het BWO levert locatiespecifieke informatie welke van pas kan komen bij detaillering van alternatieven of input kan leveren voor een ontwerpproces;
- uitvoeren van een BWO kan voor burgers een aanwijzing zijn dat zij serieus worden genomen;
- het BWO kan een aanvulling betekenen op interactieve planvormingsprocessen ondermeer omdat de betrokkenen representatief zijn vertegenwoordigd in het onderzoek;
- de resultaten van een BWO kunnen ingezet worden om communicatie gericht en effectiever te laten.

BWO bestaat uit een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. De methode bestaat uit vier fasen die, al naar gelang het karakter van de vraag, meer of minder uitgebreid kunnen worden uitgevoerd.

1. Omgevingsanalyse: beschrijft het studiegebied, analyseert de belangen en belangengroepen en leidt tot een selectie van respondenten voor de volgende stap in het onderzoek;
2. Verkennend onderzoek: bestaat uit een aantal diepte-interviews en levert een inventarisatie van de relevante belevingswaarden op (kwalitatief onderzoek); In deze fase wordt een beoordelingskader vanuit het perspectief van de burgers opgesteld.
3. Toetsend onderzoek: valideert en prioriteert de belevingswaarden uit fase 2 door middel van een enquête onder een representatieve steekproef (kwantitatief onderzoek);
4. Effectbepaling en beoordeling: vertaalt de relevante belevingswaarden in meetbare variabelen en 'scoort' de alternatieven.

²⁹ Voor meer achtergrondinformatie wordt verwezen naar de Leidraad Belevingswaardenonderzoek, Bouwdienst, 2002.

5 Belevingswaardenonderzoek: meerwaarde voor risicoanalyse

5.1 Inleiding

Het Belevingswaardenonderzoek (BWO) zoals dat is ontwikkeld bij de Bouwdienst, brengt via een viertal stappen in beeld op welke wijze een voorgenomen ingreep de kwaliteit van de leefomgeving kan beïnvloeden, *vanuit het perspectief van de individuele burger*. Met andere woorden: Het BWO kan de percepties van de individuele betrokkenen bij ingrepen in het fysieke milieu objectiveren en meetbaar maken²⁸.

In relatie met de integratie van het aspect beleving in veiligheidsbeschouwingen zijn er twee vragen gesteld ten aanzien van het BWO:

- zou de methodologie van het BWO geschikt kunnen zijn om een beter begrip te krijgen van de beleving van risico's (risicoperceptie) door de burgers? en
- leiden deze door een BWO geboden inzichten in risicoperceptie tot beleidsmaatregelen en bieden zij aanknopingspunten voor risicocommunicatie?

In dit hoofdstuk worden, na een korte introductie op het BWO (§ 5.2), een drietal afgeronde Belevingswaardenonderzoeken, gericht op risicobeleving, geëvalueerd (§ 5.3 t/m § 5.5). Er wordt een antwoord gezocht op de bovenstaande vragen.

Met betrekking tot de invloed van het BWO op het beleid wordt speciaal aandacht besteed aan twee vragen:

- Hebben de resultaten geleid tot een aan- of inpassing van het beleid of de regels;
- Heeft het BWO geleid tot normstelling of concrete eisen aan het beleid of de beleidsuitvoering?

In het geval dat er niets met de resultaten van het onderzoek is gedaan, wordt gepoogd te achterhalen wat de reden daarvoor zou kunnen zijn.

In de conclusie zal een verband worden gelegd tussen de in de vorige hoofdstukken beschreven risicodimensies, risicocommunicatie en de potentiële bijdrage van het BWO.

5.2 Wat is Belevingswaardenonderzoek?

5.2.1 Inleiding

De wet Milieubeheer verplicht in sommige gevallen, wanneer veranderingen in een gebied zijn gepland, tot het maken van een milieueffectrapportage. In een milieueffectrapportage worden de effecten op de omgeving onderzocht van een voorgenomen verandering, zoals de aanleg van een (spoor)weg of grote veranderingen in de landinrichting. De milieueffectrapportage beperkt zich tot

²⁸ Andere methoden voor het meten van belevingswaarden zijn bijvoorbeeld het belevingsonderzoek van Coeterier (Alterra) en de methode "Op en in de Weg" van de TUD. Zie hiervoor ook Stolp (in voorbereiding), Het perspectief van de burger: participatie en onderzoek naar sociale effecten in de milieueffectrapportage; positionering van bestaande methoden met bijzonder aandacht voor het belevingswaardenonderzoek.

Zoals gezegd is een procesmatige aanpak van groot belang. Aan bovenstaande thema's zou dus in alle fasen van het veiligheidsbeleid aandacht besteed moeten worden. De scope van dit onderzoek, risicobeleving, maakt de relatie met (processen van) risicocommunicatie duidelijk, maar laat ons niet toe al te diep in te gaan op risicocommunicatieprocessen. De koppeling van de inhoud van communicatie en het communicatieproces is een onderwerp voor de toekomst waar dan ook communicatiedeskundigen betrokken moeten zijn.

De inventarisatie bij de RD's van Rijkswaterstaat wijst uit dat er tot nu toe nog weinig of geen aandacht is voor zowel risicoperceptie als risicocommunicatie op basis van risicobeleving.

Bij de communicatieactiviteiten wordt gebruik gemaakt van bestaande, vaak gestandaardiseerde kennis en methoden (RDIJ). Waar het transport van gevaarlijke stoffen betreft wordt gebruik gemaakt van de "Handreiking Externe Veiligheid Vervoer Gevaarlijke Stoffen" die in opdracht van DGG is opgesteld (DNN). De communicatie rond hoogwater (DLB) gebeurt op landelijk niveau in samenwerking met het RIZA en regionale crisiscentra, ingericht door gemeenten, provincies en waterschappen

Uit de gesprekken komt naar voren dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van risicocommunicatie versnipperd zijn: de Regionale Directies dragen de verantwoordelijkheid bij hun speciale projecten, bij rampen en calamiteiten is de gemeente eerste verantwoordelijke terwijl ook de provincie nog een rol speelt bij vraagstukken waar het ruimtelijke ordening betreft.

4.4.2 Behoeftte aan kennis over risicoperceptie en risicocommunicatie

In het algemeen wordt er door de Regionale Directies geen aandacht besteed aan risicoperceptie. Het belang of het bestaan van risicoperceptie wordt wel erkend (DNN, DUT), maar er bestaat geen behoefte aan meer kennis hierover (DNN, RDIJ). Anderen geven aan dat er nog weinig praktische resultaten van onderzoek bestaan die de regionale directies toe zouden kunnen passen (DUT, DZH).

4.4.3 Conclusie

Er kan hier slechts een zeer voorzichtige conclusie getrokken worden omdat het een globale inventarisatie betreft, zonder dat gestructureerd en diepgaand gegevens boven tafel zijn gehaald bij alle regionale directies.

De gesprekken geven de indruk dat risicocommunicatie een onderwerp is dat niet écht leeft. (Risico)communicatie vindt plaats op basis van bestaande procedures en het blijkt uit niets dat men op vernieuwing of nieuwe kennis zit te wachten.

4.5 Conclusie

Risicocommunicatie is één van de activiteiten of maatregelen die risicoperceptie en risicogedrag direct of indirect kan beïnvloeden. De technische benadering van risicocommunicatie is achterhaald: kansberekeningen en getallen zeggen de gemiddelde burger weinig en bovendien vindt communicatie nooit plaats in een politiek vacuüm. Tegenwoordig spreken de communicatiedeskundigen liever in termen van democratische risicocommunicatie waarbij de betekenisgeving aan het risico van zowel de deskundigen als de burgers van het begin af aan centraal staat. In een langdurig politiek-maatschappelijk proces zou gestreefd moeten worden naar een zo volledig mogelijk beeld van risico's en de betekenis daarvan voor verschillende groepen. Participatie in en invloed op het besluitvormingsproces t.a.v. risicovolle activiteiten zou centraal moeten staan.

Vanuit het oogpunt van risicobeleving zijn een aantal boodschappen en adviezen voor risicocommunicatie geformuleerd: risicocommunicatie moet bijdragen aan de duidelijkheid over de potentiële catastrofaliteit van het risico, risicocommunicatie moet gericht zijn op het vergroten van de zelfredzaamheid, het risicobewustzijn en het ontstaan van een veiligheidscultuur.

-
- 1) Stakeholders: zijn zeer direct betrokkenen bij het risico die dan ook zeer intensief betrokken moeten worden bij risicocommunicatie. Binnen de direct betrokkenen zijn ook weer verschillende groepen te onderscheiden.
 - 2) Geïnteresseerden: zijn iets minder direct betrokken, maar wel actief op zoek naar hoogwaardige informatie over risico's; Die zou gegeven kunnen worden via bijvoorbeeld een telefonische hulpdienst en/of internet.
 - 3) neutrale buitenstaanders: dit betreft de grootste groep die niet bijster geïnteresseerd is in informatie over risico's; zij kunnen bereikt worden via de massamedia door middel van een actief persbeleid.

- *Verklein de verontwaardiging over het risico / zorg voor een rechtvaardige verdeling van de voor- en nadelen.*

Het afgrijzen (moral outrage) over het risico kan worden beperkt door open te communiceren over de maatschappelijke voor- en nadelen van de activiteit (zie hierboven). Het zou de inzet kunnen zijn van een maatschappelijk debat (vergl. de discussie over genetische technologie en voeding). Hierbij moeten de objectieve risico-inschatting en de risicobeleving op één lijn worden gebracht.

- *Vergoot de keuzevrijheid*

Er zou er uitgebreid moeten worden gecommuniceerd over handelingsalternatieven die open staan om risico's te vermijden (ander voedsel, andere routes, andere woonomgeving). Op die manier wordt de bekendheid van de keuzemogelijkheden vergroot.

4.4 De praktijk: inventarisatie van de behoeften aan kennis over risicocommunicatie bij de RD's van Rijkswaterstaat.

Op verzoek van de leden van de klankbordgroep is een korte telefonische en elektronische inventarisatie gehouden bij een aantal Regionale Directies waarin werd gevraagd naar:

- de huidige activiteiten op het gebied van risicoperceptie en risicocommunicatie;
- de behoefte aan kennis over risicoperceptie en risicocommunicatie.

De verslagen van telefonische gesprekken en de antwoorden per e-mail zijn opgenomen in Bijlage C. In totaal is met vertegenwoordigers van 6 Regionale Diensten gesproken. Hier wordt volstaan met een aantal algemene observaties op basis van de gegeven informatie.

4.4.1 Huidige activiteiten ten aanzien van risicocommunicatie

Op basis van wettelijke procedures voeren de Regionale Directies communicatieactiviteiten uit. Die activiteiten betreffen de reguliere taken van de betreffende Dienst, zoals bijvoorbeeld:

- communicatie op het gebied van het transport van gevaarlijke stoffen (DNB, DNN);
- communicatie in het kader van de inspraakprocedures, zoals een tracé-MER (DZH);
- communicatie in reactie op vragen van het publiek over het veiligheidsmanagement (DUT);
- 'het geijkte communicatiewerk' ten aanzien van de projecten van de Dienst zoals depots voor vervuild slib (RDIJ);
- communicatie ten aanzien van hoogwater (DLB).

- *Vergroot de bekendheid met het risico, het risicobewustzijn en daarmee de zelfredzaamheid. Geef daarbij aandacht aan verschillende doelgroepen (met name de zogenaamde kwetsbare groepen).*

Communicatie om de bekendheid met, of de voorstelbaarheid van, het risico te beïnvloeden kan bijvoorbeeld via simulaties (rampenoefeningen, virtual reality).

Bekendheid met het risico, in dit geval het bestaan van een risicocultuur zou de gevoelens van onveiligheid verkleinen. Er wordt dan ook regelmatig gesproken, met name in het natte werkveld van V&W, over de vergroting van het risicobewustzijn. Risicobewustzijn heeft te maken met:

- a) De doelgroepen bekendmaken met mitigerende maatregelen: het voorkómen van een ramp door bepaald gedrag te beïnvloeden. Informatie over risico's wordt, vanuit het perspectief van een bevoogdende overheid, wel eens achtergehouden om geen slapende honden wakker te maken. Dit blijkt echter onzin te zijn: evaluatie onderzoek ten aanzien van de zogenaamde risicokaarten in het Rijnmond gebied wijst uit dat de bevolking zeker geen paniecreactie heeft. Openheid en transparantie van het systeem worden door het merendeel van de deelnemers aan de evaluatie juist op prijs gesteld (Woudenberg, 1999).
- b) het voorbereiden van de doelgroep op de ramp, zodat zij op in de rampsituatie de juiste beslissingen kunnen nemen (Valk et al., 2002). Ook dit komt weer neer op het vergroten van de controleerbaarheid van het risico, en / of de zelfredzaamheid van de slachtoffers.

De communicatie en informatie moet gericht zijn op het vergroten van de beheersbaarheid van de gevolgen en daarmee op het stimuleren van de zelfredzaamheid van de slachtoffers. Dit zowel in het voorkómen van rampen (bijvoorbeeld langzamer rijden in een tunnel), de voorbereiding (zorg dat het huis ontruikbaar is bij een eventuele overstroming) als in rampsituaties (bijvoorbeeld vluchtwegen in tunnels én bij overstromingen). De informatie moet aansluiten bij het te verwachten gedrag dat mensen in een noodsituatie zullen vertonen. Op basis van dat gedrag zou de communicatie kunnen bestaan uit het aanreiken van handelingsalternatieven voor de getroffen individuen zelf²⁷.

- *Breng een veiligheidscultuur tot stand, waarbij de betrokkenheid van de relevante groeperingen centraal staat.*

Het actief blijven uitdragen van het veiligheidsbeleid en de mogelijke handelingen voor potentieel betrokkenen kan bijdragen aan het ontstaan van een zogenaamde veiligheidscultuur.

In noodsituaties blijken mensen vooral behoefte te hebben aan zakelijke informatie over persoonlijke gevolgen, waarbij duidelijk wordt aangegeven wat het individu zelf kan doen. Dit heeft een duidelijke relatie met het bevorderen van de zelfredzaamheid. Dergelijke informatie moet gebaseerd zijn op kennis van hetgeen verschillende groepen mensen belangrijk achten. Bij risicocommunicatie moet er dus van verschillende typen doelgroepen worden uitgegaan. Op heel algemeen niveau zijn er drie typen doelgroepen te onderscheiden (zie Leewis, 2002), die per werkterrein verder kunnen worden ingevuld en verfijnd:

²⁷ Bijvoorbeeld bij overstromingen: zie Cie Luteijn, sociaal maatschappelijke aspecten van noodoverloopgebieden; of tunnelveiligheid (hoofdstuk 7).

Hieronder worden de theoretische inzichten uit de risicocommunicatie in verband gebracht met de maatregelen die zijn afgeleid uit de factoren die van invloed zijn op de risicobeleving (zie § 3.4). Er kunnen een aantal inhoudelijke adviezen voor risicocommunicatie worden geformuleerd die algemeen geldend zijn voor de beleidsterreinen van V&W.

Het onderscheid tussen inhoud en proces is hier van belang: succesvolle risicocommunicatie is zowel afhankelijk van een zinvolle inhoud van de boodschap, als van het proces waarbinnen het plaatsvindt. De opmerkingen hieronder hebben vooral betrekking op de inhoud. Het proces (bijvoorbeeld diverse vormen van participatieve benaderingen tijdens de verschillende fasen van het veiligheidsbeleid²⁵) kan niet los gezien worden van de inhoud, maar valt voornamelijk buiten de scope van dit project²⁶. In een vervolgonderzoek zou door een communicatiedeskundige verder uitgewerkt moeten worden op welke manier inhoud en proces met elkaar te combineren zijn in een communicatiestrategie.

- *Wees duidelijk over de potentiële catastrofaliteit (ernst van het gevolg, kans, directe effecten, uitgestelde effecten);*

Open, heldere en volledige informatie over de kans en de ernst van de directe, korte en lange termijn gevolgen is van groot belang. Acceptatie van risico's staat of valt met het begrijpelijk zijn van de informatie voor diegene voor wie ze is bedoeld (SCP, 2002).

Dit is in het algemeen makkelijker gezegd dan gedaan. In veel gevallen zijn niet alle feiten bekend, en als de feiten al volledig zijn bestaat er in de meeste gevallen een hoop onduidelijkheid over de interpretatie van die feiten. Ons inziens moet er dan ook niet, zoals bij de technische risicocommunicatie, voetstoots worden uitgegaan van de onaantastbaarheid van objectieve, rationele feiten of het onafhankelijke oordeel van deskundigen: Interpretatie van feiten heeft nog al eens een politieke lading, informatieverstrekking vindt nooit in een waardevrije omgeving plaats en bovendien plaatst de ontvanger van informatie deze in een bestaand kader.

Communicatie betekent hier dan ook het bijeen brengen van de hierboven beschreven rivaliserende rationaliteiten, van de subjectieve en de objectieve risicoperceptie: een gezamenlijke betekenisgeving aan het beschikbare feitenmateriaal (= de inhoud) (zie ook Leewis, 2002), waarbij deskundigen en burgers interactief de risicovolle en/of belangrijke punten inventariseren (=proces).

Openheid en volledigheid duidt ook op het erkennen en communiceren van onduidelijkheden of hiaten in de kennisinfrastructuur en het aangeven van een tijdspad of onderzoeksplan waarbij wordt gestreefd die hiaten te vullen.

²⁵ In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op de veiligheidsketen die de basis vormt voor het veiligheidsbeleid. Idealiter moet in elk van deze fasen een vorm van risicocommunicatie plaatsvinden. Op welke manier precies, zou uitgewerkt moeten worden per beleidsterrein.

²⁶ Een communicatieproces bestaat volgens Gutteling en Kuttischreuter (2002) vooral aan het opbouwen van een langdurige relatie met de potentiële slachtoffers of de direct betrokkenen. Hoe belangrijk dit is blijkt ook uit onderzoek naar het zogenaamde NIMBY – probleem: niet de oplossing zelf bleek de oorzaak van het NIMBY effect, maar de manier waarop de besluitvorming had plaatsgevonden: zonder informatie vooraf aan de direct betrokkenen.

Als reactie op de technische risicocommunicatie kwam een meer democratische manier van risico's communiceren in beeld. Bij **democratische risicocommunicatie** wordt aandacht besteed aan de regels die garant staan voor een rechtvaardig **proces** met een maximale participatie en **invloed** op de uiteindelijke beslissing of een risicovolle activiteit al dan niet mag plaatsvinden (Gutteling en Kuttschreuter, 2002). Belangrijke kenmerken van democratische risicocommunicatie zijn rechtvaardigheid van de besluitvormingsprocedure vanuit het oogpunt van de burgers, een rechtvaardige verdeling van de maatschappelijke lusten en lasten en de beoordeling (betekenisgeving) van het politieke proces door de burgers. Democratische risicocommunicatie is uitdrukkelijk niet gericht op overreding. Dit heeft een nadeel: waarschuwingen in rampsituaties, veranderingen van risicovol gedrag vragen juist wél om correcte toepassing van overredingsstrategieën.

Box 4: De vier fasen van risicocommunicatie:

1. De stenen muur: De organisatie is als een blinde muur: men negeert het publiek volledig;
2. De missionaris: Er is sprake van eenrichtingsverkeer; men laat zien waarom de organisatie gelijk heeft en waarom het publiek fout zit;
3. De dialoog: De organisatie leert van het publiek wanneer zij gelijk hebben en de organisatie fout zit.
4. De organisator: De organisatie heeft een fundering gelegd voor een natuurlijke dialoog met de maatschappelijke omgeving.

bron: <http://www.zebu.uoregon.edu/1999/ph161/I20.htm>

De trend is duidelijk: er wordt gestreefd naar meer participatie in besluitvormingsprocessen waarbij (risico)communicatie een belangrijke rol speelt. Overreding is een minder expliciete doelstelling geworden, bewustwording van zowel het risico als van de eigen mogelijkheden dit risico te beheersen is een meer geëxpliciteerde doelstelling geworden van risicocommunicatie. De aandacht voor de beleving en betekenisgeving van groepen burgers leidt tot een op doelgroepen gerichte benadering van risicocommunicatie, waarbij meer aandacht wordt gegeven aan kleinschalige vormen van risicocommunicatie.

4.3 Praktische doelstellingen voor risicocommunicatie

Maar hoe moet het dan met risicocommunicatie in de praktijk? Kernwoorden in de moderne risicocommunicatie zijn:

- helderheid/transparantie: duidelijke taal spreken in de richting van de burger. Dit betekent dat er zo min mogelijk jargon wordt gebruikt en dat er inzicht wordt gegeven in het proces en de beslissingsmomenten.
- openheid: geen informatie achterhouden en eerlijk zijn over leemten in kennis.
- tijdigheid: risicocommunicatie in alle stadia van risicobeleid, beginnend bij het bepalen van wat eigenlijk risico's zijn. Tijdigheid houdt ook in dat communicatie al plaats kan vinden als nog niet alle risico's bekend zijn. Ten aanzien van crisiscommunicatie betekent tijdigheid vooral het op tijd kunnen bereiken van de slachtoffers en het duidelijk kunnen vertellen wat zij kunnen doen om de gevolgen te verzachten.

Box 3: trends in risicocommunicatie²⁴

1. Risicocommunicatie is een kwestie van het presenteren van de juiste getallen
2. Risicocommunicatie heeft vooral te maken met het goed overbrengen van die getallen
3. Risicocommunicatie duidt op het juist uitleggen van de getallen
4. Risicocommunicatie moet rekening houden met het irrationele gedrag van de ontvanger
5. Risicocommunicatie moet de ontvanger duidelijk maken dat het hier gaat om een goede deal
6. Risicocommunicatie werkt als de boodschap positief gegeven en de ontvanger positief benaderd wordt
7. bij risicocommunicatie moeten de ontvangers als partners beschouwd worden
8. Risicocommunicatie moet gebruik maken van een combinatie van bovenstaande strategieën.

Uit onderzoek van Gutteling (1993) is gebleken dat deze zogenaamde technocratische risicocommunicatie nauwelijks van invloed was op de perceptie van het risico. De getallen zeggen de burgers niets. Het lijkt eerder alsof de ontvangers grotere twijfels krijgen over de juistheid van de informatie en daarom het vertrouwen in de informatiebron (vaak de overheid) verliezen. Vooral voor de zogenaamde "kleine kans, grote gevolgen" risico's geldt dat er een verschil bestaat tussen de objectieve en de subjectieve inschatting van risico's: deskundigen benadrukken de kleine kans op een risico, terwijl de burgers zich ernstige zorgen maken over de mogelijk grote gevolgen. Bagatellisering van deze zorgen leidt tot wantrouwen.

Dit probleem van verschil tussen objectief en subjectief risico raakt het dilemma van de zogenaamde "rivaliserende rationaliteiten": de mening van de deskundigen komt niet overeen met die van de gewone mensen, de burgers. De technocratische deskundigenbenadering biedt nauwelijks ruimte aan de subjectieve beleving van de risico's die, zoals hiervoor uitgebreid beschreven is, afhankelijk is van een groot aantal factoren, waaronder sociaal-psychologische. Dit referentiekader van de burgers, wat is eigenlijk hun manier van risicoanalyse en wat vinden zij eigenlijk belangrijke informatie, zou in de risicocommunicatie een belangrijke rol moeten spelen (zie punt 7 en 8 box 1). De tegenstelling tussen deskundigen en burgers, waarbij beiden in een eigen werkelijkheid leven en eigen jargon gebruiken, leidt bij burgers tot een gebrek aan vertrouwen in de communicatiebron (Gutteling en Wiegman, 1996).

Een ander nadeel van de technocratische benadering is dat er wordt uitgegaan van een a-politiek karakter van risico's. Echter, risicoacceptatie en verantwoordelijkheid voor restrisico's etc., zijn bij uitstek **politieke discussies**, waarbij het publiek de mening van deskundigen niet zomaar zal aannemen. Dit geldt voor het ene risico natuurlijk meer dan voor het andere. Gutteling en Kuttschreuter (2002) verklaarden het feit dat burgers veel vertrouwen hadden in computerdeskundigen ten tijde van de problemen rond de verwachte Millennium bug onder meer uit het feit dat computertechnologie een politiek onomstreden onderwerp is. Dit ligt natuurlijk anders bij het vervoer van gevaarlijke stoffen of de instelling van noodoverloepgebieden.

²⁴ overgenomen van de presentatie van Gutteling tijdens het RIVM minisymposium "Risico's in beleid, wetenschap en maatschappij..." dd. 25 september 2002.

4 Risicocommunicatie

4.1 Inleiding

Zoals gezegd hebben de inzichten in de sociaal-psychologische factoren die risicoperceptie bepalen geleid tot pogingen om via risicocommunicatie de risicoperceptie te beïnvloeden.

Risicocommunicatie bestaat uit het pro-actief communiceren over mogelijke risico's op kleine en grote rampen op een moment dat er van daadwerkelijke rampen nog geen sprake is (B&A groep, 2002). Dit gebeurt planmatig. Bij de term risicocommunicatie gaan we uit van "de systematische planning van een proces van informatieoverdracht, gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, met als doel om specifieke risicoproblemen te (helpen) voorkomen, te (helpen) oplossen of te (helpen) verminderen, met informatie op maat voor nader te bepalen doelgroepen. Het betreft een sociaal proces waarin verschillende typen communicatie kunnen worden toegepast al naar gelang de omstandigheden en afhankelijk van de fase waarin het communicatieproces zich bevindt" (Gutteling en Wiegman, 1996). Crisiscommunicatie daarentegen vindt plaats tijdens een rampsituatie, maar krijgt ook aandacht tijdens de preventieve fase. Dit maakt het onderscheid tussen beide termen ons inziens nogal schimmig; het één kan niet zonder het ander. Wanneer wij spreken van risicocommunicatie wordt de planmatige communicatie vooraf over de risico's én de communicatie over de gedragsmogelijkheden in een zogenaamde "what if"- situatie bedoeld.

Hoewel de sleutel tot het verkleinen van de kloof tussen objectieve en subjectieve risico's lijkt te liggen in communicatie over risico's, is de effectiviteit van risicocommunicatie is niet onomstreden. Zeker als het gaat om het tot stand brengen van gedragsveranderingen bij burgers is risicocommunicatie niet altijd doeltreffend gebleken. De wisselwerking tussen de eigenschappen van de communicatiebron, de inhoud van de boodschap, het gebruikte medium, de eigenschappen van de ontvanger en het beoogde doel van de communicatie veroorzaakt zo'n complexe samenhang van factoren dat het eigenlijk een wonder mag heten als risicocommunicatie werkt. Aanvankelijk werd dit niet werken van risicocommunicatie geweten aan het 'domme, irrationele publiek'. Deze opvatting heeft nu gelukkig terrein verloren. Hieronder volgt een kort algemeen overzicht van de inzichten die in de loop der jaren zijn verkregen ten aanzien van risicocommunicatie, uitmondend in een aantal aanbevelingen voor (risico)communicatie vanuit het gezichtspunt van risicobeleving.

4.2 Van technische naar democratische risicocommunicatie

Analoog aan de studie naar risico's is risicocommunicatie aanvankelijk vooral **technische risicocommunicatie**. Men ging er van uit dat de bevolking onwetend was en bij gebrek aan de juiste wetenschappelijke, technische, kwantitatieve informatie emotioneel reageerde op risico's. Als nu maar de juiste informatie, de juiste getallen, de juiste kansinschatting doorgegeven zou worden, dan zou het kennisniveau toenemen (het bewustwordingsniveau) en daarmee zouden de irrationele reacties vanzelf verdwijnen (zie punt 1 t/m 4 in box 1). Belangrijke kenmerken van technische risicocommunicatie zijn onder meer het éénrichtingverkeer, de wens het publiek te overreden en de technische, kwantitatieve en objectieve informatie.

wetenschappers als bestuurders geprobeerd om via risicocommunicatie de risicobeleving te beïnvloeden. De ervaringen die hiermee tot nu toe zijn opgedaan en de relevantie daarvan voor dit project worden in het volgende hoofdstuk weergegeven.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de sociaal-psychologische factoren die van invloed zijn op risicoperceptie beschreven:

tabel 1: overzicht factoren van invloed op risicobeleving

Eigenschappen van het risico	Eigenschappen van het individu	Eigenschappen van de sociale omgeving
Ernst van het gevolg	Beheersbaarheid van de gevolgen / zelfredzaamheid	Rechtvaardige maatschappelijke verdeling van risico's en voordelen
Kans op ernstige gevolgen	Afgrijzen / angst over het risico	Bekendheid bij wetenschap
Directe effecten	Risicoattitude van de beoordelaar	Het deel uitmaken van een veiligheidscultuur
Uitgestelde effecten	Vrijwilligheid van blootstelling	Sceptisch zijn ten opzichte van technologie
Observeerbaarheid	Beïnvloeding van de persoonlijke situatie Bekendheid bij blootgestelden	Verschillen in wereldbeeld

Hieruit blijkt dat risicobeleving een zeer complex proces is. Vanuit de wetenschap bestaat er wel enige overeenstemming over de factoren, maar inzichten in de weging en de manier waarop de factoren onderling samenhangen zijn nog niet overtuigend aanwezig. De invloed van de sociale en culturele omgeving speelt een rol, maar er bestaan nog geen betrouwbare meetmethoden om deze rol te operationaliseren.

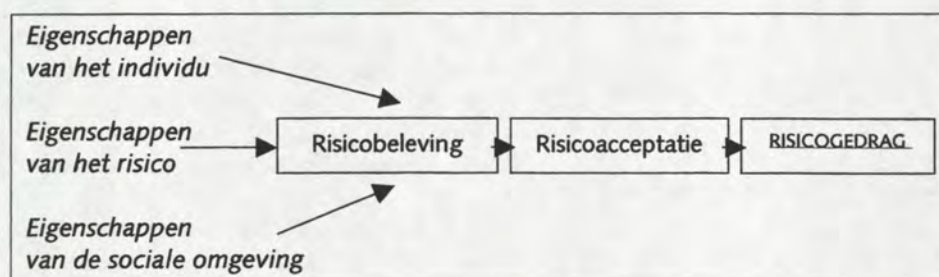
De bestaande inzichten in de risicofactoren mogen daarom niet leiden tot schijnzekerheid: de (beperkte) empirische onderzoeken vonden met name buiten Nederland plaats en de resultaten zijn niet zonder meer overdraagbaar naar andere werkterreinen. Toch menen wij dat zij belangrijke aanknopingspunten kunnen bieden voor het verkrijgen van inzicht in het complexe proces van risicobeleving, risicogedrag en beïnvloeding daarvan door risicocommunicatie.

Uit de factoren zoals die in dit hoofdstuk zijn beschreven kunnen rechtstreeks maatregelen afgeleid worden die het veiligheidsgevoel van burgers en/of de acceptatie van risico's door burgers kunnen vergroten. Omdat bij deze maatregelen risicocommunicatie een belangrijke rol speelt wordt in het volgende hoofdstuk nagegaan op welke manier die risicocommunicatie ten aanzien van die relevante factoren in de praktijk het beste zou kunnen plaatsvinden.

hier een economisch belang bij hebben, want ze werken in deze industrie²² (Citlak en Kreyenfeld, 1998). Bij bewoners van de Nederlandse rivierdelta speelt een soortgelijk fenomeen een rol: men accepteert de risico's op een overstroming vanwege de voordelen die het wonen aan het water biedt (rust, ruimte etc. - Bouwdienst RWS, 1997).

Individuele risicobeoordelingen houden verband met culturele attitudes en veronderstellingen, die weer afhankelijk zijn van de groep waar men deel van uit maakt. Er is wel een culturele bias in de beoordeling die niet direct vanuit de psychometrische theorie verklaard kan worden. Er bestaat echter geen goede onderzoeksmethode.

3.4 Risicogedrag



Risicogedrag, of risico reductie gedrag, wordt volgens de theorie van Rohrmann bepaald door de risicoacceptatie en aldus indirect door de risicobeleving en de factoren die daarop van invloed zijn. Wanneer een individu een activiteit als risicovol beleeft, kan dit individu het gedrag aanpassen zodat het risico wordt voorkomen of de gevolgen van het risico worden verzacht.

Uitgaande van de factoren zoals die in de vorige paragraaf zijn weergegeven zijn een aantal maatregelen te formuleren die kunnen leiden tot risicoreductie, veranderingen in risicoperceptie en daarmee tot ander gedrag ten aanzien van risicovolle activiteiten en gebeurtenissen²³. Voorbeelden van dergelijke maatregelen luiden als volgt:

- Beperk de catastrofaliteit (ernst van het gevolg, kans, directe effecten, uitgestelde effecten);
- verhoog het risicobewustzijn;
- vergroot de zelfredzaamheid en geef daarbij aandacht aan verschillende doelgroepen (met name de zogenaamde kwetsbare groepen);
- verklein de verontwaardiging over het risico;
- vergoot de keuzevrijheid;
- zorg voor een rechtvaardige verdeling van de voor- en nadelen;
- breng een veiligheidscultuur tot stand, waarbij betrokkenheid van de relevante groeperingen centraal staat.

Bij al deze maatregelen speelt risicocommunicatie een belangrijke rol als gedragsbeïnvloedende maatregel. In het verleden hebben zowel

²² Daarnaast zou het idee dat "het allemaal wel meevalt" met die risico's, voortkomende uit een grotere bekendheid ermee, bij kunnen dragen aan een geringere risicobeleving en daarmee aan een hogere acceptatiegraad.

²³ In een andere publicatie wordt in dit geval gesproken van "perceptiemanagement": de beïnvloeding van percepties om houding en gedrag te veranderen en dat moet leiden tot een gewenst resultaat of een gewenste situatie (Burson-Marsteller, 2002).

8. mensen zich vrijwillig blootstellen aan het risico;
9. er geen persoonlijke gevolgen aan het risico kleven;
10. de bekendheid met het risico (risicobewustzijn) groot is;
11. er grote collectieve voordelen zijn en/of de voor- en nadelen rechtvaardig worden verdeeld;
12. de bekendheid van het risico bij de wetenschap, en daarmee de veronderstelde beheersbaarheid van het risico door de overheid, groot is;
13. er sprake is van een zogenaamde veiligheidscultuur of rampensubcultuur (waarbij verondersteld wordt dat zowel de individuele beheersbaarheid als de beheersbaarheid vanuit de overheid zal worden vergroot);
14. men minder sceptisch staat ten opzichte van technologische vernieuwingen en kennis;
15. de culturele verschillen in wereldbeeld worden erkend en er ook naar gehandeld (beleid gevoerd) wordt.

Een aantal factoren leiden tot tegenstrijdigheden. De aanwezigheid van directe effecten (3) leidt tot een groot gevoel van onveiligheid, evenals uitgestelde of lange termijn effecten (4). Ook zou een geringe voorstelbaarheid van het risico eerder tot acceptatie leiden (5), terwijl ook de bekendheid met het risico of risicobewustzijn (10) de acceptatie vergroot.

Deze tegenstrijdigheden worden als volgt geïnterpreteerd:

Directe – indirecte effecten:

- de negatieve perceptie van directe effecten heeft te maken met het gebrek aan tijd tussen de gebeurtenis en het gevolg (bijvoorbeeld een explosie) en de beperkte handelingsperspectieven die dan overblijven om de gevolgen te verzachten.
- de positieve perceptie van uitgestelde effecten in een dergelijke situatie heeft te maken met de aanwezigheid van een zogenaamde waarschuwingstijd waarin maatregelen getroffen kunnen worden om de ernst van de gevolgen te verminderen.
- de negatieve perceptie van uitgestelde effecten heeft in de eerste plaats te maken met de onzekerheid over de ernst van de gevolgen op lange termijn en in de tweede plaats met de afwenteling op de volgende generaties.

Wel of geen bekendheid:

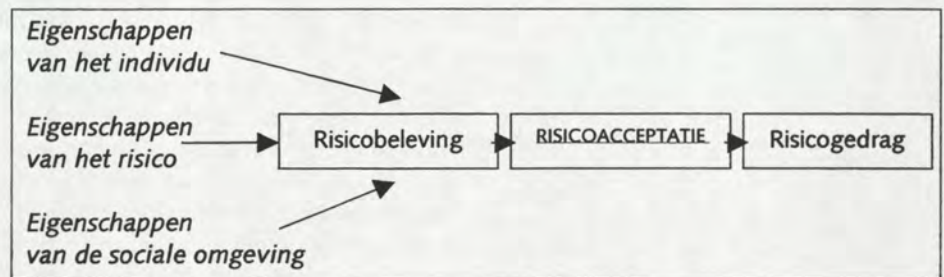
- geringe bekendheid met het risico leidt tot acceptatie juist omdat men onwetend is. Deze onwetendheid leidt in gevallen waarin een ongeluk of ramp zich voordoet tot passief gedrag omdat men niet weet hoe zichzelf te redden. Bovendien kan het leiden tot irritatie bij de burgers omdat men van niets afwist.
- bekendheid met het risico leidt niet tot paniek, zoals uit onderzoek (Woudenberg 2002) is gebleken, maar juist tot bewuster handelen, een grotere zelfredzaamheid, in noodsituaties.
- Gezien de huidige nadruk op de noodzaak van 'what-if' scenario's gaan we er in dit rapport verder van uit dat bekendheid met het risico of risicobewustzijn de acceptatie van het risico vergroot.

Acceptatie van een risico is een continue afweging van de individuele voordelen die aan een risicovolle activiteit of gebeurtenis vastzitten. Er vindt dus een zogenaamde 'trade-off' plaats tussen de risico's van de activiteit en de voordelen die hieruit voortkomen. Gastarbeiders in Duitsland accepteren de risico's van de chemische industrie bijvoorbeeld meer dan anderen, omdat zij

- Individualisme, voor gelijkheid en individualisme, de natuur kan wel tegen een stootje;
- Egalitarisme, voor gelijkheid en collectivisme, de natuur wordt gezien als kwetsbaar en elke aantasting is er een te veel.

Vanuit de bovenstaande culturele perspectieven worden ecologische risico's dus op verschillende manieren beoordeeld. Culturen die gelijkheid nastreven, zouden deze risico's als ernstiger moeten beleven dan culturen die ongelijkheid nastreven. Culturen waarin collectivisme wordt nagestreefd zouden meer bezig zijn met de eerdergenoemde *Rechtvaardige maatschappelijke verdeling van risico's en voordelen* dan hun individualistische tegenhangers. Sjöberg (2000) rekent echter af met de Culturele theorie. Volgens hem verklaart deze theorie niet meer dan vijf tot tien procent van de bestaande variantie in risicobeleving.

3.3 Risicoacceptatie – wanneer zijn risico's aanvaardbaar?



De factoren die van invloed zijn op risicobeleving, beschreven in de vorige paragraaf, hebben indirect invloed op de mate van acceptatie van het risico. Voor alle in paragraaf 3.2 genoemde dimensies van risicobeleving geldt bij gelijkblijvende voordelen: hoe groter de waargenomen risico's, des te kleiner het acceptatieniveau van de gebeurtenissen of activiteiten die met deze risico's samenhangen.

Strikt volgens de beschreven factoren en rechtlijnig doorgeredeneerd, worden risico's als minder riskant beleefd (en zullen daardoor sneller geaccepteerd worden) indien²⁰:

1. de ernst van het gevolg wordt beperkt;
2. de kans op het gevolg wordt verkleind;
3. er geen directe effecten optreden of de schadelijke effecten worden uitgesteld;
4. uitgestelde effecten niet aanwezig zijn;
5. de observeerbaarheid van de risico's klein is (men zich er weinig bij kan voorstellen)²¹;
6. de beheersbaarheid van de gevolgen door individuen groot is, met andere woorden: de zelfredzaamheid groot is;
7. de collectieve verontwaardiging of het afgrijzen over het risico klein is; (het een natuurramp is i.p.v. een man-made ramp)

²⁰ Aangepast van ondermeer Vlek (2002), Lyklema (2001), Hanekamp (1999).

²¹ In het rapport "Veiligheid Nederland in Kaart; de beleving van overstromingsrisico's" is observeerbaarheid gedefinieerd als 'de mate waarin de oorzaak-gevolg keten door de burger/gebruiker vast te stellen is'. De nadelige gevolgen van autorijden zijn makkelijker te herleiden dan die van bijvoorbeeld gentechnologie. In dit geval wordt het onbekende als meer riskant gezien!

de regie en aansturing. In andere landen wordt integraliteit nagestreefd door middel van het instellen van een centraal coördinatiepunt (Valk et al, 2002). Nederland kent daarentegen een versnippering van de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van rampen. Dit in tegenstelling tot de verwachting, aangezien de term 'integrale veiligheid' ook hier veel gebezigd wordt.

In Nederland wordt in het kader van overstromingsrisico's een veiligheidscultuur tot stand gebracht door het voeren van een actief preventiebeleid, dat gecommuniceerd wordt naar potentieel betrokkenen. De massamedia moeten dienst doen als collectief geheugen. Hierbij is de inhoud van de boodschap een vervanging voor de persoonlijke ervaring met het overstromingsgevaar (zie ook: Perez-Lugo, 1999).

Voorbeelden van landen met een veiligheidscultuur zijn Zweden en Zwitserland, waar de overheid een 'zero-vision' beleid heeft uitgestippeld ten opzichte van het aantal dodelijke slachtoffers en het aantal zwaargewonden in het verkeer. Men wil door het aanbieden van een zo veilig mogelijke infrastructuur en het instellen van stringente verkeersregels, het aantal doden en zwaargewonden in het verkeer terugbrengen tot nul (website Vision-Zero). In de praktijk blijkt dit tot nu toe echter een utopie te zijn, omdat de meeste mensen zich niet aan alle regels houden (Website 'Verkeerskunde').

In veel westerse landen, zoals Nederland en Schotland, leeft het idee dat de maatschappij niet volledig gevrijwaard kan worden van risico's en dat het 'zero-vision'-concept dus niet kan werken. Hier gaat men ervan uit dat de mate van vrijheidsbeperking die zo'n maatschappij met zich mee zou brengen voor de meeste mensen onacceptabel zou zijn (Website 'Biomathematics & Statistics Scotland' en gesprekken met V&W-mensen).

Sceptisch zijn ten opzichte van technologie. Afhankelijk van hun sociaal-culturele achtergrond verschillen mensen in hun houding ten opzichte van technologie. In sommige culturen staan mensen sceptischer tegenover technologie dan in andere. Dit brengt met zich mee dat deze mensen terughoudender zullen zijn als het gaat om opgelegde, technologische risico's; zij zullen deze minder snel accepteren. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat (groepen) mensen met een voorkeur voor het gebruik van technologie, risico's als minder bedreigend ervaren dan (groepen) mensen met een voorkeur voor ecologie. De 'ecologen' hebben meer wantrouwen ten opzichte van technologische risico's (Borcherding et al., 1986), terwijl (groepen) mensen met een voorkeur voor technologie zich meer richten op de aan de risicovolle activiteit of gebeurtenis verbonden voordelen (Tiemann en Tiemann, 1985).

Verschillen in wereldbeeld. Volgens de zogenaamde 'Culturele Theorie' van Douglas en Wildavsky, die ook al in de inleiding is genoemd, worden in een samenleving juist die gevaren benadrukt, 'die passen bij de richting en de sterkte van de sociale kritiek van bepaalde maatschappelijke groeperingen op andere groeperingen en instanties' (Hanekamp, 1999). Volgens deze theorie worden vanuit vier culturele perspectieven problemen benaderd en risico's beoordeeld, te weten:

- Fatalisme, voor ongelijkheid en individualisme, de natuur wordt gezien als ongevoelig voor beïnvloeding;
- Hiërarchie, voor ongelijkheid en collectivisme, de natuur kan in beperkte mate worden beïnvloed;

geplande inundaties gewend waarbij nooit meer dan een laagje water in huis stond. Ook als men wist dat het nu geen geplande inundatie was, ging men er niet vanuit dat het deze keer veel erger zou worden (Ellemers en In 't Veld-Langeveld, 1955).

Young (1998) gebruikt in het kader van de bekendheid met risico's het begrip "Traditional Ecological Knowledge (TEK)". De vanouds aanwezige kennis kan van belang zijn voor de omgang met het risico en het kan waardevol zijn bij de voorspelling van bedreiging. Mensen die recent naar een gebied zijn verhuisd waar het risico voor bijvoorbeeld een bosbrand of een overstroming aanwezig is ontbreekt het aan kennis over deze risico's. Zij hebben zich niet voorbereid op die risico's. Wanneer het risico werkelijkheid wordt, ervaart deze groep mensen het als zeer bedreigend (Young, 1998).

3.2.3 Eigenschappen van de sociale omgeving (maatschappij)

De volgende dimensies van risicobeleving vallen onder de eigenschappen van de sociale omgeving:

- Rechtvaardige maatschappelijke verdeling van risico's en voordelen;
- Bekendheid bij de wetenschap;
- Het deel uitmaken van een veiligheidscultuur;
- Mate van scepsis ten opzichte van de technologie;
- Verschillen in wereldbeeld.

Rechtvaardige maatschappelijke verdeling risico's en voordelen. Risico's worden altijd in relatie gezien met de beoogde voordelen. Deze voor- en nadelen kunnen individueel of collectief zijn. Indien de voordelen collectief en de nadelen individueel zijn, zullen de risico's door de groep die het risico zelf ervaart worden afgewogen tegen de collectieve voordelen (Vergelijk *Observerbaarheid* (3.2.1)). Het risico wordt als minder groot beleefd, wanneer de collectieve voordelen groter zijn dan de collectieve of individuele nadelen.

Bekendheid bij wetenschap. Is er genoeg kennis bij wetenschappers op het gebied van het risico, dan wordt verwacht dat het beter beheersbaar is (Vergelijk *Beheersbaarheid van de gevolgen* (3.2.1)). De beleving van onveiligheid is dan minder groot. Hier wordt er wèl van uit gegaan dat kennis leidt tot een betere beheersbaarheid van de overheid van zowel de kans op als de gevolgen van een risico.

Het deel uitmaken van een veiligheidscultuur. In sommige landen en streken is men meer met veiligheid bezig dan in andere. De aanwezigheid van een zogenaamde veiligheidscultuur heeft invloed op de manier waarop een risico wordt beleefd. Mensen die in gebieden wonen die regelmatig worden getroffen door een gelijksoortige ramp, kennen een zogenaamde rampensubcultuur (COT, 1995). Men weet hier wat er te wachten staat en men kan zich hierop voorbereiden. In een dergelijke cultuur worden ervaringen met rampen vaak gedeeld via het sociale netwerk. Toch blijkt men zich volgens het COT ook in een rampensubcultuur niet optimaal voor te bereiden op een nieuwe ramp: de voorbereiding is eenzijdig en steeds dezelfde; en men verwacht elke keer een vergelijkbare situatie.

Uit een 'desk-study' in opdracht van het RIKZ en de Bouwdienst blijkt dat in landen met veel natuurgeweld door middel van een zogenaamde 'all-hazard'-benadering wordt nagedacht over rampbestrijding en veiligheidsbeleid. Dit is een integrale benadering, waarbij men ervan uitgaat, dat een ramp of veiligheidsrisico, ongeacht de aard en soort op steeds dezelfde wijze behandeld kan worden. Zo is in de Verenigde Staten een centrale rampendienst belast met

Er zijn dus verschillen in de bereidheid tot het lopen van risico's en dit heeft invloed op de risicobeleving van de betrokkenen.

Vrijwilligheid van blootstelling. Risico's waaraan men zich vrijwillig bloot stelt worden als minder ernstig beleefd dan risico's waaraan men onvrijwillig blootgesteld is. Zo bleek in een onderzoek van Wiegman en Gutteling (1995) dat bij gelijkblijvende voordelen de risico's van vrijwillige activiteiten meer geaccepteerd worden dan risico's van onvrijwillige activiteiten.

Vrijwilligheid van blootstelling aan bepaalde risicovolle gebeurtenissen of activiteiten is door Starr gelijkgesteld aan keuzevrijheid (Hanekamp, 1999). Het acceptatieniveau van onvrijwillige risico's is vaak laag. Dit heeft te maken met de hoeveelheid individuele controle die kan worden uitgeoefend door de blootgestelde. Bij blootstelling aan onvrijwillige risico's is het vertrouwen in eigen handelingscapaciteit kleiner en als gevolg daarvan zal men minder geneigd zijn het risico te accepteren.

Bij onvrijwillige risico's moet een onderscheid gemaakt worden naar risico's die geheel of in belangrijke mate door mensen worden veroorzaakt en natuurlijke rampen. Door mensen veroorzaakte risico's boezemen burgers meer angst in dan de natuurlijke rampen, de 'Acts of God'¹⁹. Uit een onderzoek van Kates bleek bijvoorbeeld dat overstromingen soms gezien worden als 'Act of God', dan wel als cyclische fenomenen, waarop men geen grip heeft (Slovic, 2000).

Beïnvloeding van de persoonlijke situatie. Als de beoordelaar van het risico zelf gevolgen zou (kunnen) ondervinden van een bepaald technologisch risico, dan wordt het risico in het algemeen meer gevreesd dan wanneer er geen persoonlijke gevolgen aan vast zitten.

Bekendheid bij blootgestelden. Onbekendheid met het risico vergroot het beleefde risico. Het gebrek aan kennis en persoonlijke ervaring leidt tot angst en onzekerheid. Of een risico bekend is, hangt af van:

- a. De beschikbaarheid van vergelijkingsmateriaal (Van der Pligt, 2002). Of dreiging wordt ingezien hangt af van de voorstelbaarheid van een gevaar of de herinnering aan zo'n gevaar. De terroristische aanslagen van 11 september 2001 waren (in die orde van grootte) bijvoorbeeld niet eerder voorgekomen en dus ook niet voorstelbaar.
- b. De representativiteit van een gebeurtenis. Het is voor burgers onvoorstelbaar dat een bepaald voorval optreedt als dat ook al kort daarvoor is opgetreden en het normaal niet zo vaak optreedt (Uitdewilligen et al., 1993). In dit licht ziet de bevolking bijvoorbeeld overstromingen als cyclische fenomenen en geeft men weinig aandacht aan waarschuwingen voor een gebeurtenis die in hun ogen niet representatief is, bijvoorbeeld een overstroming in de zomer, wanneer deze normaal in de winter plaatsvindt.
- c. Een correcte aanpassing van het referentiekader. Het schatten van de kans dat een bepaalde gebeurtenis optreedt, verloopt volgens de regels van representativiteit. Doordat men extra informatie krijgt over het risico wordt de kansschatting aangepast. Deze aanpassing is normaalgesproken onvoldoende en bevooroordeeld in de richting van het oude referentiekader (Morgan en Henrion, 1990). Voorbeeld: De Zeeuwse bevolking was ten tijde van de Februariramp in 1953 alleen

¹⁹ De beoordeling van rampen als 'Acts of God' of 'Man-made' houdt verband met de eerdergenoemde 'Beheersbaarheid van de gevolgen' of 'Zelfredzaamheid'.

Sociaal-economische status: In de Verenigde Staten werd vastgesteld dat het waargenomen risico van natuurrampen met stijgend inkomen afneemt (Slovic, 2000). De mogelijkheden ter beheersing en afwenteling van het risico zijn groter voor iemand met meer geld dan een ander.

Opleidingsniveau: In hetzelfde onderzoek bleek dat bij een hoger opleidingsniveau het waargenomen risico afnam (Slovic, 2000). Mensen met een hoger opleidingsniveau zouden dus beter toegerust kunnen zijn om met risico's om te gaan en ze te beheersen.

Volgens Riad en Norris (1998) zullen de kwetsbare groepen in een samenleving de grootste lasten dragen. Per definitie zijn mensen die meer middelen tot hun beschikking hebben, een hoger inkomen, een betere gezondheid of een beter sociaal vangnet, beter in staat om risico's op te vangen. Dit wordt onder meer gestaafd door onderzoek van Fordham (1995) naar verschillende overstromingen in Groot-Brittannië. Het onderzoek wees uit dat arme mensen het overstromingsrisico niet kunnen beheersen, ten eerste omdat zij geen vrije keuze hebben waar zij zich vestigen (zitten vast aan sociale woningbouw) en ten tweede omdat zij zich vaak minder makkelijk kunnen verzekeren tegen een dergelijk risico.

Emoties: Afgrijzen, angst en verontwaardiging. De mate van afgrijzen of angst bij de bevolking over de gevolgen van een bepaalde risicovolle activiteit of gebeurtenis beïnvloedt het waargenomen risico. Het gaat hierbij om onveiligheidsgevoelens die voortkomen uit de stress van het risicobeoordelingsproces. Voorbeeld: Veel ouderen voelen zich onveilig door afwijkend gedrag van de jeugd (bijv. met de scooter over de stoep rijden), terwijl dit gedrag niet per definitie onveilige situaties op hoeft te leveren. In dit geval hangt de subjectieve veiligheid niet samen met de objectieve veiligheid, maar kan het wel een impuls zijn om via beleid paal en perk te stellen aan het in de ogen van de ouderen onaangepaste gedrag.

Sandman signaleert een andere emotie die invloed heeft op risicobeleving, namelijk verontwaardiging ('outrage'). De mate van verontwaardiging over een bepaalde situatie hangt volgens Sandman onder andere af van het feit dat een risico als 'technologisch' (*man-made*) of 'natuurlijk' wordt gezien (zie 'Vrijwilligheid van blootstelling') en van de hoeveelheid media-aandacht ervoor (Chapman, 1997).

Risicoattitude van de beoordelaar: De beleving van risico's wordt ook beïnvloed door de individuele levenshouding. Zonder hier in dit kader diep op in te gaan, willen we wel aansluiten bij de uitspraken van onder meer Rohrman (2000) dat de bereidheid om risico's te nemen per persoon verschilt. De risicoattitude van een persoon karakteriseert zijn bereidheid om aan risicovolle activiteiten deel te nemen. Deze bereidheid ligt op een schaal van:

Behoedzaamheid/aversie – risiconutraal – neiging om risico te nemen

Soms staat men voor een keuze in een onzekere situatie, hetzij fysiek (ongeval, ziekte), financieel of sociaal. De keuze uit gedragsalternatieven in deze onzekere situaties wordt mede bepaald door de risicoattitude van de beoordelaar. Deze risicoattitude in onzekere situaties wordt bepaald door:

- algemene karaktertrekken;
- een gesteldheid op een bepaald moment; en/of
- een houding die specifiek is voor een bepaalde leefomgeving.

Uitgestelde effecten (Bedreiging van toekomstige generaties). Blootstelling aan bepaalde zaken kan ook uitgestelde risico's tot gevolg hebben, zoals somatische klachten die pas na verloop van tijd aan het licht komen (vgl. klachten slachtoffers Bijlmerramp). De kans op dergelijke uitgestelde effecten zorgt voor onzekerheid en angst bij blootgestelden. Mensen hebben daarnaast moeite met het achterlaten van risicovolle situaties voor hun kinderen en kindskinderen. Aan de andere kant kan kortetermijndenken van mensen (nu veilig, later zien we wel weer) de volgende generaties met een probleem opscheppen.

Observeerbaarheid. Observeerbaarheid heeft te maken met de mate waarin de risico's en voordelen van een bepaalde activiteit of gebeurtenis zichtbaar zijn. Als de risico's van tevoren al duidelijk voorstelbaar zijn, zal men afkerig zijn van de betreffende activiteit of gebeurtenis. Bij zichtbare voordelen zal men eerder geneigd zijn aan de betreffende activiteit deel te nemen en beleeft men de risico's van de activiteit of gebeurtenis als minder groot.

3.2.2 Eigenschappen van het individu

De volgende dimensies van risicobeleving vallen onder de eigenschappen van het individu:

- Beheersbaarheid van de gevolgen door het individu / Zelfredzaamheid;
- Emoties: afgrijzen, angst en verontwaardiging;
- Risicoattitude van de beoordelaar;
- Vrijwilligheid van de blootstelling;
- Beïnvloeding van de persoonlijke situatie;
- Bekendheid bij blootgestelden.

Beheersbaarheid van de gevolgen door het individu / Zelfredzaamheid. Uit de theorie is naar voren gekomen dat activiteiten en gebeurtenissen als minder risicovol worden gezien wanneer de gevolgen ervan beheersbaar zijn¹⁸. Door de betrokken bevolking meer controle te geven over de eigen situatie of de zelfredzaamheid te bevorderen zal het risico als minder groot ervaren worden.

Van een aantal persoonskenmerken is na onderzoek gebleken dat ze van invloed zijn op de zelfredzaamheid van burgers en daarmee op het waargenomen risico: geslacht, sociaal-economische status en opleidingsniveau.

Geslacht: Verschillende onderzoeken laten zien dat, gemiddeld gesproken, mannen technologische risico's geringer en dus minder problematisch inschatten dan vrouwen (Slovic, 1997; Citlak en Kreyenfeld, 1998). Beargumenteed is, dat dit samenhangt met een hogere sensibiliteit van vrouwen ten opzichte van risico's. Dit verschil met mannen kan aan de socialisatie van vrouwen liggen, waarin het baren en "leven instandhouden" een doorslaggevende rol speelt. Een andere mogelijke reden is, dat het – in de meeste culturen - in de eerste plaats mannen zijn, die maatschappelijk en economisch invloedrijke posities bekleden, die met beslissingen over (technologische) risico's verbonden zijn. Vrouwen hebben geen controle over deze risico's en halen geen voordelen uit de hieraan verbonden activiteiten (Citlak en Kreyenfeld, 1998).

¹⁸ Andere termen in de literatuur die gebruikt worden voor 'beheersbaarheid' en 'zelfredzaamheid': 'mate van controle', 'illusie van controle', 'self-efficacy' en 'persoonlijke controle'. Al deze termen wijzen op hetzelfde complex van determinanten, die bovendien een relatie vertonen met de verderop in deze paragraaf genoemde 'Vrijwilligheid van blootstelling'.

op tijd). Volgens Ginzburg et al. (1996) denken burgers over het algemeen niet volgens de waarschijnlijkheidsleer en zijn zij dus niet gebaat bij kansberekening aangaande risico's, omdat:

- Mensen evolutionair zijn geselecteerd op het snel nemen van beslissingen, zonder daarbij eerst gegevens te verzamelen over het optreden van gebeurtenissen en hun uitkomsten;
- De mens is geëvolueerd in een sterk gestructureerde wereld, waarin het waarnemen van patronen voordelig was en gebeurtenissen niet los van elkaar gezien werden (voorbeeld: eten zoeken waar je het eerder ook vond)

Omdat mensen volgens Ginzburg et al. niet volgens de waarschijnlijkheidsleer denken – zij passen hoogstens 'intuïtieve kansberekening toe -, is het verstandig om niet de kans op ernstige gevolgen te communiceren, maar in plaats daarvan "what-if"-scenario's op te stellen, zodat men weet wat men te doen staat als het echt zover is. Volgens Vlek (2001) is de mens echter ook niet zo sterk in scenariodenken, dus ligt het nog wat ingewikkelder.

Uit het onderzoek "Beleving Kustveiligheid" (Van den Berg et al., 2000) blijkt dat Nederlanders de kans op overstromingen niet goed kunnen inschatten. Terwijl zij over het algemeen zelf aangeven dat de kust zéker niet zal overstromen, hebben zij, opvallend genoeg, geen enkel probleem met de gegeven objectieve kans op overstroming (eens in de 1250 jaar). Blijkbaar wordt deze kans door hen vrijwel gelijkgesteld aan een onmogelijkheid.

Ter illustratie worden hieronder verschillende objectieve risicoschattingen weergegeven. Met soortgelijke informatie over kansgroottes doen burgers weinig (Gutteling en Wiegman, 1996).

Tabel 2: Kans op sterven in een bepaald jaar a.g.v. verschillende activiteiten, gebeurtenissen en ziekten

Activiteit / gebeurtenis / ziekte	Risicoschatting
Roken (10 sigaretten per dag)	1 : 200
Griep (UK)	1 : 5.000
Autorijden (NL)	1 : 5.700
Ongeluk in huis	1 : 26.000
Tornado	1 : 415.000
Getroffen door neerstortend vliegtuig	1 : 10.000.000
Verdrinken na doorbraak waterkering	1 : 10.000.000

Directe effecten. Als een activiteit of gebeurtenis direct zichtbare of voelbare gevolgen heeft, neemt de risicobeleving toe. Als er langdurige negatieve effecten optreden, neemt de waargenomen omvang van de gevolgen toe (bijv. gevolgen nucleaire ongelukken).

meer of minder wordt geaccepteerd. Met behulp van het denkraam van dimensies kan eveneens ingeschat worden op welke manier een situatie meer geaccepteerd, of als minder risicovol gezien kan gaan worden. Dit kan directe aanknopingspunten bieden voor het ontwerpen van technische oplossingen en/of gedragsbeïnvloedende maatregelen zoals bijvoorbeeld een strategie voor risicocommunicatie.

Veel dimensies van risicobeleving hangen onderling samen en beïnvloeden elkaar. Sommige dimensies zijn meer onderzocht dan andere¹⁷. Indien mogelijk wordt per dimensie relevant onderzoek aangehaald. Hieronder worden, per cluster, de dimensies besproken.

3.2.1 Eigenschappen van het risico

De volgende dimensies van risicobeleving vallen onder de eigenschappen van het risico:

- Ernst van het gevolg;
- Kans op ernstige gevolgen;
- Directe effecten
- Uitgestelde effecten (bedreiging van toekomstige generaties)
- Observeerbaarheid van het risico

Ernst van het gevolg. Als een activiteit of gebeurtenis ernstige gevolgen heeft, dan heeft dit een groot effect op de angst van de betrokken bevolking. De mate van ongemak en het aantal zieken en dodelijke slachtoffers (sociale risico's), alsmede de oppervlakte van het getroffen gebied (fysieke risico's) en de mogelijke toename van de risico's spelen hierbij een rol. De ervaren ernst van sociale risico's verschilt behoorlijk tussen een gebeurtenis waarbij in één keer veel mensen overlijden en vele onafhankelijke gebeurtenissen waarbij steeds enkele slachtoffers vallen (vergelijk: vliegcrash met 200 doden versus 200 verkeersdoden op de weg door meerdere ongevallen). Dit wordt mede veroorzaakt doordat een ramp met veel slachtoffers meer belicht wordt door de media ten opzichte van grote aantallen ongevallen die jaarlijks voor veel meer slachtoffers zorgen.

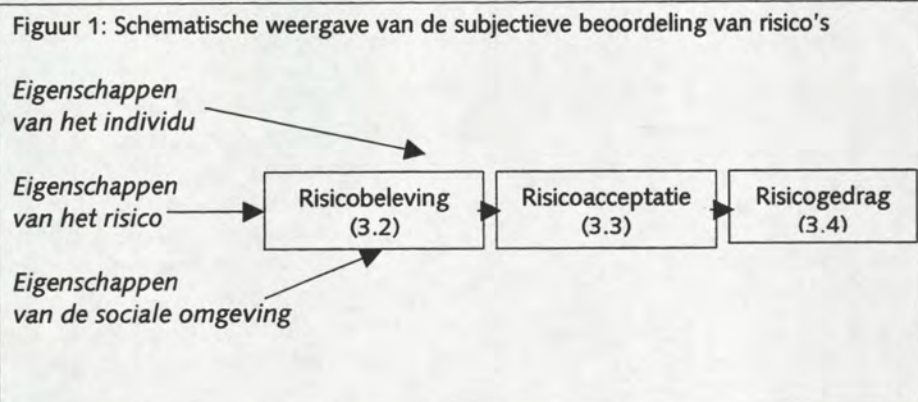
Door de EU wordt de ernst van het gevolg van een bepaald risico het catastrofe-potentieel genoemd, hierbij speelt ook de onomkeerbaarheid van het gevolg een rol (EU, 2000). In de belevingswereld van burgers worden activiteiten of gebeurtenissen met een groter catastrofe-potentieel niet altijd als een groter risico ervaren. Zo is in de beoordeling van risico's vaak sprake van groepsverschillen (zie 3.3.3 eigenschappen van de sociale omgeving) en wordt de ene bedreiging als reëler gezien dan de andere (zie 3.3.2 eigenschappen van het individu).

Kans op ernstige gevolgen. De kans op ernstige gevolgen kan worden weergegeven als de uitkomst van een kwantitatieve berekening (door risico-analisten). Wat betreft de beleving van de burger zeggen kansen echter niet zoveel: eens in de 1250 jaar kan morgen zijn en de trein heeft volgens veel treinreizigers altijd vertraging (versus: volgens de NS rijdt 80% van de treinen

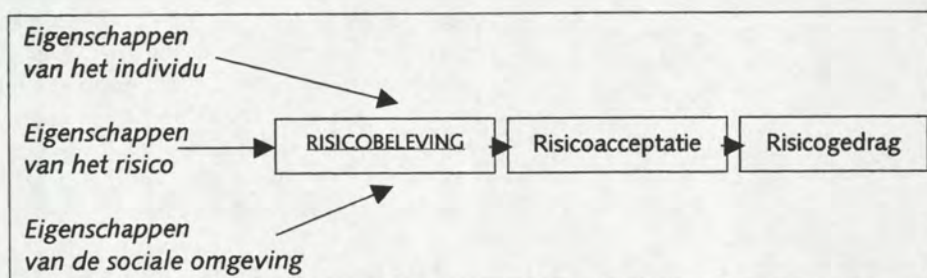
¹⁷ Wetenschappelijk ligt het ingewikkelder dan wat hier op een pragmatische manier wordt weergegeven. Zo worden de gewichten en de onderlinge beïnvloeding van dimensies hier niet besproken. De nadruk ligt op de presentatie van een overzicht van relevante factoren die invloed kunnen hebben op de risicoperceptie van burgers. Theoretische inzichten zijn gebaseerd op het beperkte (aldus wetenschappers) empirische onderzoek, dat ook nog eens voor het merendeel buiten Nederland is uitgevoerd.

Hieronder staat een sterk vereenvoudigde schematische weergave van de gedachtegang van Rohrman. In dit hoofdstuk zal vooral aandacht besteed worden aan de factoren die een rol spelen in het proces van de subjectieve beoordeling van risico's (de risicobeleving). Indirect zijn die factoren van invloed op risicoacceptatie en risicogedrag. Inzicht in die factoren geeft in theorie mogelijke handvatten om risicobeleving, en daarmee risicoacceptatie en risicogedrag te beïnvloeden.

De getallen in de vakjes geven de paragrafen weer waar de betreffende componenten worden uitgelegd.



3.2 Risicobeleving – het waargenomen risico, of: waarom is iets riskant?



Door sociale wetenschappers zijn in de loop der jaren zogenaamde 'dimensies' of factoren geïdentificeerd die van invloed blijken te zijn op het door de burger waargenomen risico. Deze factoren zijn op verschillende manieren door verschillende wetenschappers ondergebracht in clusters (zie Rohrman, 1999; Slovic, 2000; Vanderveen, 2002; en Vlek, 1996). De indeling van Rohrman wordt in dit rapport gebruikt, omdat deze naar onze mening het best duidelijk maakt wat van belang is bij de ontwikkeling van beleidsmaatregelen ten aanzien van het omgaan met risico's met maatschappelijke effecten.

Rohrman's indeling maakt een onderscheid in de clusters:

- 1) eigenschappen van het risico,
- 2) eigenschappen van het individu, en
- 3) eigenschappen van de samenleving.

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de factoren die worden geacht van invloed te zijn op de risicobeleving of onveiligheidsbeleving van burgers. Op basis van de 'dimensies van risicobeleving' is het mogelijk in te schatten waarom een situatie als risicovol wordt gezien en waarom een risico

3 De subjectieve beoordeling van risico's: een overzicht van de aandachtspunten in de theorie

3.1 Inleiding

Het internationale onderzoek naar risicobeleving of risicoperceptie kent verschillende stromingen:

- Het dominante 'Psychometric Paradigm' van Slovic en consorten, dat ervan uitgaat dat de risicoperceptie wordt beïnvloed door een aantal dimensies. Aan de hand van een beschrijving van het belang van deze dimensies kan het risico worden getypeerd. Verschillen in risicobeleving werden eerst voornamelijk verklaard uit de eigenschappen van het risico. Sjöberg heeft later nog een aantal variabelen toegevoegd die ook rekening houden met individuele eigenschappen;
- De culturele theorie van Douglas en Wildavsky, die kijkt naar de invloed van de sociale omgeving op risicobeleving;
- Het 'Social Amplification Model' van het echtpaar Kasperson, dat het hele proces van risicobeleving in kaart probeert te brengen. Hierbij wordt o.a. aandacht besteed aan fysieke consequenties, de rol van de media, publieke perceptie, publieke respons en de invloed op gedrag en samenleving, alsmede de onderlinge relaties.

Van deze drie benaderingen zijn de twee eerstgenoemden tot nu toe het meest gebruikt. Met name het 'Psychometric Paradigm' is vaak toegepast en blijkt de verschillen in risicoperceptie het best te verklaren. Rohrmann heeft de bovenstaande benaderingen samengevat in een conceptueel model, dat hieronder gesimplificeerd wordt weergegeven. Omdat dit model inzicht geeft in zoveel mogelijk dimensies die van invloed zijn op de beleefde riskantheid van een situatie of maatregel wordt een expliciete afweging van activiteiten en maatregelen in theorie mogelijk.

Volgens Rohrmann (1999) spelen bij de subjectieve beoordeling van risico's de volgende componenten een rol:

- Risicobeleving (de individuele beoordeling van de kans van optreden en de grootte van het gevolg). Hierop zijn van invloed:
 - Eigenschappen van het risico;
 - Eigenschappen van het individu;
 - Eigenschappen van de sociale omgeving (maatschappij);
- Risicoacceptatie, is gebaseerd op een persoonlijke afweging van risico's. Acceptatie wordt, in theorie, voor een groot gedeelte bepaald door de risicobeleving van de betrokkene(n);
- Risicogedrag, wordt beïnvloed door risicoacceptatie en indirect door risicobeleving.

risico's) wordt duidelijk de rol van communicatie naar voren gebracht. In het kader van deze documenten zouden de thema's beleving en communicatie naar de burgers verder moeten worden uitgewerkt:

Zolang de objectieve en subjectieve veiligheid niet uit elkaar gaan lopen (toename subjectieve onveiligheid bij toenemende objectieve veiligheid) zullen op het terrein van de burgerluchtvaart geen activiteiten worden ondernomen om de beleving te beïnvloeden.

Ook ten aanzien van de beleving van **veiligheid in de privé omgeving (individuele veiligheid)** bestaat geen standaard onderzoek. Nieuwe thema's zijn gebaseerd op óf objectieve epidemiologische gegevens (LIS), óf op geluiden uit de samenleving die een antwoord nodig hebben (vergelijk Nederlandse Voedsel autoriteit). Het aspect beleving wordt in dit kader vertaald naar behoeften aan informatie over de manier waarop risico's voorkomen kunnen worden en de manier waarop dit in de communicatie kan worden ingepast. Deze informatiebehoefte verschilt per doelgroep; de communicatie (in de vorm van campagnes) wordt a.h.w. aangepast aan de 'beleving' van de doelgroep.

De uitdaging op het terrein van de integratie van risicobelevingsonderzoek ligt dan ook:

- a) in de koppeling van de gegevens over objectieve en subjectieve veiligheid (zie par. 1.3);
- b) in de verbetering van het instrumentarium voor het meten van risicobeleving (zie ook Vanderveen, bijlage b6),
- c) daarmee samenhangend: in onderzoek naar de oorzaken van risicobeleving: wat is het nu precies dat mensen een onveilig gevoel geeft.

In de volgende hoofdstukken wordt verder ingegaan op de factoren die van invloed zijn op veiligheidsbeleving, de rol van communicatie en wordt de methode van het belevingswaardenonderzoek nader beschouwd op het nut voor het meten van veiligheidsbeleving.

van verschillende doelgroepen binnen de bevolking. Bij de campagne Wonen en Hobby wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de wijze waarop senioren benaderd wensen te worden met voorlichting over veiligheid.

De beleving van risico's wordt op dit moment gebruikt om campagnes te wijzigen, d.w.z. op een andere manier te communiceren. Beleving zou echter ook in de regelgeving kunnen werken: Vanuit onderzoek naar beleving kan beredeneerd worden welke (veiligheids)regels nodig zijn, aldus Meijer.

2.3.4 Conclusies

- Er bestaat geen standaard onderzoek naar beleving van veiligheid in de privé omgeving. Nieuwe thema's zijn gebaseerd op óf objectieve epidemiologische gegevens (LIS), óf op geluiden uit de samenleving (vergelijk Nederlandse Voedsel autoriteit);
- Het aspect beleving wordt in dit kader vertaald naar behoeften aan informatie over de manier waarop risico's voorkomen kunnen worden en de manier waarop dit in de communicatie kan worden ingepast. Deze informatiebehoeften verschillen per doelgroep; de communicatie (in de vorm van campagnes) wordt als het ware aangepast aan de 'beleving' van de doelgroep.

2.4 Conclusies Inventarisatie (sociaal, fysiek & individueel)

Het gebruikte instrumentarium voor het meten van beleving ten aanzien van **sociale veiligheid** bestaat uit publieksenquêtes (monitoringsinstrumenten), is kwantitatief en gericht op monitoring van het bestaande beleid. Met uitzondering van de monitor Groter Stedenbeleid, wordt er niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid een vergelijking te maken tussen de metingen van objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid. De kans om incongruenties te ontdekken (komen zij overeen; waar is er sprake van onveiligheidsgevoelens terwijl deze niet worden gestaafd, en v.v. waar is er sprake van objectieve onveiligheid terwijl mensen zich veilig voelen) wordt gemist, laat staan dat er een verklaring gezocht wordt voor de *oorzaken* van het onveiligheidsgevoel.

Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat de gevoelens van onveiligheid de laatste 10 jaar ongeveer constant zijn gebleven. Deze gegevens worden niet gestaafd of verklaard met behulp van een gestandaardiseerd kwalitatief onderzoek. Bij het integraal veiligheidsbeleid betrokken bestuurders vragen zich zelfs af of kwalitatief onderzoek een meerwaarde zou hebben ten opzichte van de kwantitatieve gegevens met betrekking tot de beleving van veiligheid.

Nieuw beleid is niet gebaseerd op de resultaten van speciaal ontworpen onderzoek maar meer op een "fingerspitzengefüh!" van hetgeen er leeft in de samenleving, gebaseerd op wat er verschijnt in kranten en tijdschriften.

Op het gebied van **de fysieke veiligheid** (hier: goederenvervoer en luchtvaartveiligheid) is het niet duidelijk op welke manier gegevens uit de belevingsonderzoeken (die niet overal standaard worden uitgevoerd) doorwerken in beleid. De resultaten werken vooralsnog niet door in concrete maatregelen, maar wel in de zogenoemde visiedocumenten, bijvoorbeeld in de Corporate Strategie Veiligheid: Onder de gedachtegang 1 (streven naar permanente verbetering van veiligheid) in de beleidsvisie veiligheid van V&W (concept juni 2002) staat de reductie van de kans op angst voor slachtofferschap centraal. Hiertoe moeten concrete beleidsdoelen en normen geformuleerd worden. Onder de gedachtegang 3 (voorbereid zijn op mogelijke

De activiteiten van de Stichting Consument en Veiligheid zijn geconcentreerd rond drie belangrijke veiligheidsthema's, die zijn geselecteerd op basis van de omvang en de ernst van de ongevallen (objectieve veiligheid) en de mogelijkheden om die ongevallen aan te pakken, waarbij aansluiting gezocht is bij de maatschappelijke behoeften in het veld. De drie speerpunten zijn:

- Veilig groot worden: gericht op (ouders van) kinderen van 0-5 jaar, en bedoeld om ongevallen in huis en op straat terug te dringen;
- School, sport en vervoer: gericht op de schoolgaande jeugd en bedoeld om ongevallen op (weg naar) school, en tijdens het sporten terug te dringen;
- Wonen en hobby: gericht op zowel zelfstandig wonende senioren, als op senioren in verzorgingstehuizen.

Daarnaast wordt er onder meer aandacht besteed aan continue monitoring van ongevallenletsels (objectieve veiligheid). Verder probeert de Stichting Consument en Veiligheid, inhakend op actuele thema's in de samenleving, initiatieven te ontplooiën om het onderwerp veiligheid te agenderen en het draagvlak ervoor te vergroten. Het is dus niet zo dat er eerst gestandaardiseerd onderzoek naar beleving van veiligheid plaatsvindt op basis waarvan vervolgens beleidsterreinen worden geïdentificeerd (vergelijk sociale veiligheid).

2.3.2 Bestaand instrumentarium

De belangrijkste bron van informatie voor gegevens betreffende de objectieve veiligheid (hoe vaak komt een bepaald type ongeval voor?) is het Letsel Informatie Systeem (LIS) dat in nauwe samenwerking met ziekenhuizen, organisaties op het gebied van verkeersveiligheid en geweldcriminaliteit wordt bijgehouden. Met behulp van dit systeem kunnen eveneens de medische kosten worden berekend. Nieuwe thema's voor campagnes van de Stichting Consument en Veiligheid zijn meestal gebaseerd op deze objectieve, epidemiologische metingen van het LIS (brochure St. C&V, 2002).

Daarnaast is de Stichting Consument en Veiligheid alert op actuele thema's die in de samenleving spelen en als belangrijk ervaren worden. Hiervoor bestaat geen speciale onderzoeksmethode.

De activiteiten van de Stichting Consument en Veiligheid bestaan uit publiekscampagnes met als doel te proberen het gedrag van individuen te beïnvloeden en zodoende ongevallen en/of slachtoffers te voorkomen. Binnen deze campagnes zou, volgens Meijer, onderzoek naar beleving gebruikt kunnen worden om de informatiebehoefte van de verschillende doelgroepen te kunnen bepalen (zie bijlage 2, verslag 25 maart 2002). Volgens Meijer is het van groot belang dat de beleving van burgers vóór het opstellen van een communicatieplan wordt onderzocht om te bepalen welke informatiebehoefte er leeft. Bij preventie van hondenbeten is bijvoorbeeld niet eerst de beleving gemeten, maar is direct stringente, moeilijk te handhaven regelgeving opgesteld (zie bijlage b7, verslag). De werkwijze om eerst belevingsaspecten te meten is nu één keer toegepast in de campagne omtrent bevordering van de brandveiligheid. Gerichte voorlichting, gebaseerd op de resultaten van het onderzoek naar beleving van verschillende doelgroepen, moet een grotere bewustwording en uiteindelijk gedragsverandering bewerkstelligen.

2.3.3 Resultaten van onderzoek en de invloed op het beleid

Beleving wordt 'gebruikt' om communicatie (reclamecampagnes gericht op gedragsverandering) beter af te kunnen stemmen op de informatiebehoeften

angst voor slachtofferschap centraal. Hiertoe moeten concrete beleidsdoelen en normen geformuleerd worden.

- In het kader van deze documenten zouden de thema's beleving en communicatie naar de burgers verder moeten worden uitgewerkt in de opvolger van Corporate Strategie Veiligheid, BSR-2 genaamd.

2.3 Individuele veiligheid: Veiligheid in de privé woon- en leefomgeving

2.3.1 Bestaand beleid

Veiligheid in de privé sfeer is een collectief goed. De verantwoordelijkheid voor een verantwoord niveau van deze vorm van veiligheid in Nederland ligt bij het ministerie van VWS. In de Beleidsagenda 2002 (Min, van VWS, 2001) wordt gesteld dat "veiligheid een bijzonder aspect is van kwaliteit. Wij willen onze bijdrage leveren aan het beperken van risico's in de samenleving. Het is de taak van de overheid over het bestaan van risico's te communiceren en, waar nodig en mogelijk, te beperken. Het is onze overtuiging dat het overheidsbeleid gebaseerd moet zijn op een gedegen risicoanalyse op wetenschappelijk basis. Een bijzonder aspect van risico is echter het emotionele aspect. Emoties maken dat risicoperceptie van de bevolking vaak verschilt van de feitelijke risicoanalyse. Begrijpelijke emoties als het bijvoorbeeld gaat om de veiligheid van de woonomgeving of voedsel¹⁶".

Volgens Meijer (zie bijlage b7, verslag gesprek 25 maart 2002) is de wet- en regelgeving ten aanzien van de veiligheid in de privé sfeer onoverzichtelijk, complex en tegenstrijdig. Op dit moment zijn de regels te algemeen en vaak hebben verschillende ministeries te maken met één regel of wet. Hierdoor is het voor de burger niet duidelijk wat hem of haar te doen staat. De autonomie van lokale overheden (interpretatie van de regels en controle) en het gebrek aan handhaving van regels dragen nog extra bij aan de problemen met moeilijk inzichtelijke regelgeving.

Het ministerie van VWS heeft het onderzoek naar en de publieksactiviteiten op het gebied van individuele (privé) veiligheid gedelegeerd aan de Stichting Consument en Veiligheid. De missie van de Stichting Consument en Veiligheid is om het aantal en de ernst van ongevallen in de privé sfeer terug te dringen. De overheid stelt de Stichting Consument en Veiligheid in staat om, in samenwerking met de verschillende belanghebbenden, preventieve maatregelen in diverse settings te helpen ontwikkelen en uitvoeren. Deze maatregelen betreffen in de meeste gevallen campagnes om het individuele gedrag te beïnvloeden.

¹⁶ Voedselveiligheid wordt hier niet apart behandeld. Interessant in verband met de rol die veiligheidsbeleving kan spelen voor beleid is het volgende: "de laatste jaren is Nederland opgeschrikt door incidenten in de voedselvoorziening, zoals BSE in rundvlees, dioxine in paling en salmonella in eieren. Dit heeft het vertrouwen van veel consumenten geschaad. Vanuit politiek en bestuur moest er dan ook een antwoord volgen. Inmiddels heeft het kabinet besloten tot het instellen van een Nederlandse Voedsel Autoriteit (Nva), onder verantwoordelijkheid van LNV en VWS. De datum waarop de nieuwe situatie in moet gaan is voorlopig gesteld op 1 juli 2002. De Nva is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gehele voedselveiligheidsbeleid; onderzoek, controle en communicatie. (In; Infectieziektebulletin, nr 6, 2002).

er vooralsnog niet veel aandacht besteed aan het communiceren over onveiligheid in de burgerluchtvaart.¹⁵

Goederenvervoer

Ten aanzien van het goederenvervoer komen gevoelens van onveiligheid voor bij ongeveer één op de drie Nederlanders. Deze worden voornamelijk veroorzaakt door vrachtwagens. Vervoer over de weg wordt beschouwd als minst veilige vervoerswijze; het aantal doden en gewonden, soort goederen en de schade aan het milieu spelen een rol in het veiligheidsoordeel van de burgers. Verder blijkt uit het onderzoek dat de respondenten tevreden zijn over het optreden van de overheid. De overheid wordt niet medeschuldig geacht aan onveilige situaties, maar wel mede verantwoordelijk. Er blijkt behoefte te bestaan aan meer informatie vanuit de overheid over de veiligheid van het goederenvervoer (NIPO, 2001).

Wat betreft het goederenvervoer is de invloed van de resultaten op het beleid moeizaam te achterhalen. Het thema beleving komt terug in beleidsdocumenten, zoals in de recent verschenen Corporate Strategie Veiligheid. Binnen het ministerie zijn er mensen die begrijpen dat het noodzakelijk is hier aandacht aan te besteden (Langenberg, telefonisch contact). Voor het aangeven van invloed in de vorm van concrete beleidsmaatregelen is het nog (veel) te vroeg.

In de "Corporate Strategie Veiligheid" (V&W, concept juni 2002) wordt beleving meegenomen onder de doelstelling te streven naar reductie van de "kans op angst", voor doden, gewonden en maatschappelijke ontwrichting (p. 3-5, concept). Uit de uitgevoerde belevingsonderzoeken blijkt dat de burgers behoefte hebben aan informatie over de mate van onveiligheid. In de "Corporate Strategie Veiligheid" wordt dit vertaald in het belang van een goede communicatiestrategie naar de burgers toe, vóór, tijdens en na incidenten. Binnen de beleidsbeschouwing ontbreekt een verdere uitwerking van de consequenties voor zowel de thema's beleving als communicatie per beleidsterrein.

2.2.4 Conclusies

- De veiligheid van het goederenvervoer en de luchtvaart krijgen geen hoge prioriteit van de burgers. Burgers blijken informatie vanuit de overheid over de objectieve veiligheid wel op prijs te stellen, zo blijkt uit onderzoek.
- Zolang de objectieve en subjectieve veiligheid niet uit elkaar gaan lopen (toename van het onveiligheidsgevoel bij afname van objectieve onveiligheid, ofwel een veiligere luchtvaart) zullen op het terrein van de burgerluchtvaart geen activiteiten worden ondernomen om de beleving proberen te beïnvloeden via daartoe te ontwikkelen beleidsmaatregelen.
- De resultaten werken vooralsnog niet door in concrete maatregelen, maar wel in de zogenoemde visiedocumenten, bijvoorbeeld in de Corporate Strategie Veiligheid in de uitgangspunten "streven naar permanente verbetering van veiligheid" en "voorbereid zijn op mogelijke risico's" (hier wordt de rol van communicatie naar voren gebracht). In de beleidsvisie veiligheid van V&W (concept juni 2002) staat de reductie van de kans op

¹⁵ Dit lijkt op de zogenaamde "paniekmythe", waarbij er vanuit wordt gegaan dat je de burgers niet onnodig bang moet maken. Dat zou immers alleen maar tot paniek reacties leiden. Onderzoek in onder meer Rotterdam heeft aangetoond dat burgers niet zo snel in paniek raken, als zij maar duidelijke en éénduidige informatie krijgen!

verrichten van aanvullend onderzoek" (Min V&W, DG Rijksluchtvaartdienst, 1996: p. 48).

Sinds de vorming van de Inspectie V&W wordt meer aandacht besteed aan de aansluiting van het beleid op de wensen van de bevolking (zie bijlage b5, verslag gesprek 2 april 2002).

2.2.2 Bestaand instrumentarium

Binnen V&W bestaat op dit moment geen officieel instrumentarium om belevingsaspecten ten aanzien van veiligheid te bestuderen en in beleid om te zetten. Wel zijn er onderzoeken naar veiligheidsbeleving bij zowel goederenvervoer als bij de (burger)luchtvaart uitgevoerd door het NIPO.

Deze onderzoeken zijn beiden opgesplitst in twee delen: een kwalitatief vooronderzoek onder beleidsmakers, handhavers en burgers, waaruit belangrijke veiligheidsaspecten naar voren zijn gekomen, en een kwantitatief vervolgonderzoek onder een grotere steekproef van de Nederlandse bevolking (verg. verkennend en toetsend Belevingswaardenonderzoek, zie hoofdstuk 4).

2.2.3 Resultaten van onderzoek en de invloed op het beleid

Beide onderwerpen, veiligheid van het goederenvervoer en van de burgerluchtvaart, leven onder de Nederlandse bevolking minder dan sociale veiligheid, zo blijkt uit de uitgevoerde belevingsonderzoeken. Geweld en woninginbraken blijken als een groter probleem ervaren te worden.

Luchtvaart

Luchtvaart komt met wateroverlast op de laatste plaats in de rangorde van onveilige gevoelens; veiligheid in de luchtvaart wordt echter wel belangrijk gevonden. Frequente vliegpassagiers beoordelen de veiligheid positiever: 26% vindt de luchtvaart zeer veilig, tegenover 20% van de Nederlanders in totaal. Opvallend is dat er weinig verschil waarneembaar is in de mening van de omwonenden van de regionale luchthavens ten opzicht van de totale bevolking (NIPO, 2001).

De aanleiding voor het uitvoeren van belevingsonderzoeken naar (burger)luchtvaartveiligheid was dat de overheid (de toenmalige rijksluchtvaartdienst) geen kennis bezat over de mening van de burgers ten aanzien van de luchtvaartveiligheid. Verder wilde men na de Bijlmerramp in 1994 een betere beschrijving geven van de verantwoordelijkheden van de overheid en de luchtvaartsector. In tegenstelling tot vroeger, heeft nu het bedrijfsleven (de luchtvaartsector) de verantwoordelijkheid voor de veiligheid. Door de IVW (Inspectie Verkeer en Waterstaat, divisie Luchtvaart) worden audits uitgevoerd om toe te zien op naleving.

Belevingsonderzoeken worden nu jaarlijks uitgevoerd om trends in beleving te kunnen vaststellen. Pas indien de trend niet strookt met het aantal ongevallen, met andere woorden: als de subjectieve veiligheid veel verschilt met de objectieve veiligheid, bestaat een reden om actie te ondernemen om maatregelen te ontwikkelen die de veiligheidsbeleving zouden kunnen beïnvloeden. Als er door de divisie Luchtvaart van de IVW nu veel aandacht aan onveiligheidsbeleving zou worden besteed bij communicatie-inspanningen, dan zou de burger kunnen denken dat de situatie onveilig is, aldus Huibers (zie bijlage b5, verslag gesprek 2 april 2002). Dit is ongewenst, dus daarom wordt

Hoewel de OV-monitor wel speciaal is opgezet voor beleidsambtenaren, hebben wij (nog) geen inzicht verkregen in het gebruik van de gegevens in concrete beleidsmaatregelen (zie bijlage b2, verslag gesprek G.B. Hermans).

2.1.4 Conclusies

- Het gebruikte instrumentarium voor het meten van beleving ten aanzien van sociale veiligheid bestaat uit publieksenquêtes (monitoringsinstrumenten), is kwantitatief en gericht op monitoring van het bestaande beleid.
- Met de gebruikte instrumenten wordt niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid een vergelijking te maken tussen de metingen van objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid. De kans om zogenaamde 'scheve' relaties te ontdekken (komen zij overeen; waar is er sprake van onveiligheidsgevoelens terwijl deze niet worden gestaafd, en v.v.; waar is er sprake van objectieve onveiligheid terwijl mensen zich veilig voelen) wordt gemist. Er wordt ook getwijfeld aan het nut van dergelijke vergelijkingen.
- Uit de kwantitatieve gegevens blijkt dat de gevoelens van onveiligheid de laatste 10 jaar ongeveer constant zijn gebleven. Deze gegevens worden niet gestaafd of verklaard met behulp van een gestandaardiseerd kwalitatief onderzoek. Men vraagt zich zelfs af of kwalitatief onderzoek iets bij zou dragen aan de kwantitatieve gegevens met betrekking tot beleving van veiligheid.
- Nieuw beleid is niet gebaseerd op resultaten afkomstig uit speciaal ontworpen onderzoek maar meer op een "fingerspitzengefühl" van hetgeen er leeft in de samenleving, gebaseerd op wat er verschijnt in kranten en tijdschriften. Dit wordt ook wel "geïnvolveerde observatie" genoemd, waarmee wordt bedoeld op een vorm van analyse die dagelijks is (Intomart, 2000).
- Uitvoering van het veiligheidsbeleid (sociale veiligheid) vindt plaats op gemeenteniveau en op het niveau van politiekorpsen.

2.2 Fysieke veiligheid (binnen V&W)

Binnen V&W zijn recent een aantal onderzoeken naar veiligheidsbeleving uitgevoerd. Hieronder, mede naar aanleiding van de gevoerde gesprekken, alleen aandacht voor beleving binnen het luchtvaartbeleid en het goederenvervoer.

2.2.1 Bestaand beleid

De directie Transportveiligheid (DGG-V) wil dat in de maatschappij levende inzichten een voorname rol gaan spelen in toekomstig beleid.

In de nota Veiligheidsbeleving Burgerluchtvaart (1996) staat dat "naast de feitelijke veiligheid, ook de beleving van de veiligheid van groot belang is. De luchtvaart is min of meer een normaal consumptieartikel geworden en zal zich op de maatschappelijke context van het opereren moeten richten. Dit vraagt van overheid en sector een open houding en legt op hen een actieve informatieplicht rond die aspecten van luchtvaart die voor de burger relevant zijn. Over de veiligheidsbeleving bestaat nog onvoldoende inhoudelijk inzicht. Het is van belang om dit terrein in kaart te brengen door middel van het verzamelen van bestaande onderzoeksresultaten en het eventueel (laten)

2.1.3 Resultaten van onderzoek en de invloed op het beleid.

In 1993 is voor het eerst de *Integrale Veiligheids Rapportage* (IVR) opgesteld. De IVR is gebaseerd op de gegevens afkomstig uit de hierboven beschreven PMB, het POLS en de monitor OV. De IVR is een tweejaarlijkse rapportage over de stand van zaken rond verschillende facetten van veiligheid, waaronder ook de veiligheidsbeleving van burgers. In de IVR van 1996 is al vastgesteld dat onveiligheidsbeleving onder meer wordt beïnvloed door slachtofferschap, buurtkwaliteit en de (afgenomen) beschikbaarheid van de politie. In de IVR van 1998 is voor het eerst verslag gelegd van onderzoek naar veiligheidsbeleving. Opvallend hierbij is dat de nadruk lag op de beleving van fysieke veiligheid (brand, industriële ongevallen). In het verslag van 2000 is dit verschoven naar sociale veiligheid. De IVR is verschenen in 1993, 1996, 1998 en 2000. In de loop der jaren is het percentage burgers dat zich wel een onveilig voelt constant gebleven, nl. 30%.

De trend die naar voren komt uit de Monitor Grotestedenbeleid (de zgn. leefbaarheids – en veiligheidsenquête) is dat de onveiligheidsbeleving van de burgers gelijk blijft en zelfs licht daalt. De inwoners van de 21 grote steden zijn zich volgens deze enquête iets veiliger gaan voelen.

Volgens Soubag (zie bijlage b4, gespreksverslag Sourbag/Koytek) heeft het ministerie van BZK beleid geformuleerd in reactie op de gevoelens van onveiligheid die bij de burgers leven: zo is er nu meer blauw op straat, wordt er voldoende verlichting aangebracht en worden er maatregelen genomen om zelfredzaamheid van burgers te verhogen. Echter, dergelijke maatregelen zijn niet gebaseerd op speciaal daarvoor uitgevoerd onderzoek, maar meer op bronnen als kranten waarin verontruste burgers en/of actiegroepen hun mening geven, onrust op gemeentelijke niveau, etc. Ook het onderzoek naar de afwikkeling van rampen heeft geleid tot nieuwe maatregelen¹⁴. Binnen het IVP wordt geen kwalitatieve methode gebruikt om de veiligheidsgevoelens van de burgers te meten en te vergelijken met objectieve veiligheidsgegevens. Door Soubag (zie bijlage b4, gespreksverslag Sourbag/Koytek) wordt betwijfeld of een dergelijk onderzoek een toegevoegde waarde heeft, dat wil zeggen: nieuwe inzichten oplevert, voor het meten van beleving en de mogelijkheden daar beleid op te formuleren.

Van Vliet (zie bijlage b3, gespreksverslag 16 mei 2002) meent dat de veiligheidsbeleving van burgers fluctueert als gevolg van incidenten. Dit geldt voor de beleving van zowel de fysieke (ramp Volendam) als de sociale veiligheid (zinloos geweld). Het is lastig om op basis van fluctuerende beleving beleid te formuleren.

Koytek (zie bijlage b4, gespreksverslag Sourbag/Koytek) brengt naar voren dat uit een diepteanalyse naar voren is gekomen dat er een sterke relatie bestaat tussen onveiligheidsbeleving, werkloosheid en hoeveelheid autochtonen: hoe meer werklozen, hoe groter de onveiligheidsbeleving en hoe meer autochtonen, hoe kleiner de onveiligheidsbeleving.

¹⁴ het lijkt hier alsof 'beleving' inderdaad een instrument is voor mondige, assertieve burgers om beleid af te dwingen: Zij die het meest opvallen in de media of de mening te berde brengen op lokaal niveau, krijgen het meest voor elkaar. Dit is waar Dr. A. Peper op doelde met zijn uitspraak dat beleving een vorm van onderhandeling is (zie bijlage b8, gesprek 10 april 2002).

Openbaar Vervoer (OV) Monitor

In de OV-monitor worden de ontwikkelingen binnen het openbaar vervoer zichtbaar gemaakt op het gebied van gebruik, aanbod en waardering van de reiziger. De OV-monitor presenteert (bewerkte) gegevens uit andere landelijke kennis- en informatiesystemen.

De klantenbarometer (of: module klantenwaardering) peilt, als onderdeel van de OV-monitor, de mening van de reizigers. Op het gebied van veiligheid worden vragen gesteld op het gebied van sociale veiligheid. Reizigers kunnen een cijfer geven voor hun gevoel van veiligheid bij de in- en uitstaphaltes. Bij een laag cijfer worden zij gevraagd de reden te noemen. Verder kunnen de respondenten aangeven of zij recent getuige zijn geweest van incidenten en worden een aantal vragen over deze eventuele incidenten gesteld (zie bijlage b2, verslag gesprek 15 mei 2002). De mogelijkheid bestaat om de objectieve veiligheid te vergelijken met de subjectieve veiligheid op verschillende locaties. Zo bleek dat in Utrecht de objectieve veiligheid vrij hoog is, terwijl de subjectieve veiligheid laag is.

Monitor Bedrijven en Instellingen

Monitor Bedrijven en Instellingen (BZK en Justitie). Doel is inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van misdrijven bij bedrijven en instellingen in Nederland, de aanpak daarvan en de waardering van het optreden door de politie te rapporteren.

Deze monitor die wordt uitgevoerd door het NIPO, wordt afgenomen binnen de sectoren verkeer en vervoer, cultuur en bouwnijverheid. De monitor heeft uitsluitend betrekking op de objectieve veiligheid (hoe vaak komt welk misdrijf voor); beleving van veiligheid is geen apart onderdeel.

Naar aanleiding van de bovenstaande opsomming van monitorinstrumenten waarin aandacht wordt besteed aan veiligheidsbeleving kan geconcludeerd worden dat er bij de overheid veel aandacht bestaat voor het thema. De monitorinstrumenten leveren echter heel algemene kwantitatieve resultaten op. De respondenten worden in staat gesteld een aantal vaststaande categorieën aan te kruisen zonder dat zij eigen inbreng kunnen geven of de onveiligheidsbeleving, en de redenen daarvoor, in eigen bewoordingen kunnen weergeven. Overigens moet hierbij wel opgemerkt worden dat dit altijd geldt voor de grotere, kwantitatieve onderzoeken. In deze inventarisatie zijn geen kleinere, kwalitatieve onderzoeken bekeken; het is ons ook niet duidelijk geworden in hoeverre die uitgevoerd worden.

De monitorinstrumenten die op dit moment door de Nederlandse overheid gebruikt worden zijn volgens Vanderveen niet geschikt om de werkelijke risicobeleving of onveiligheidsbeleving te meten (zie bijlage b6, gespreksverslag Vanderveen). De monitorinstrumenten zijn niet gebaseerd op fundamenteel onderzoek en ze hebben weinig verklaringswaarde. Wat betekent een hoge score op een schaal van heel onveilig (1) naar heel veilig (7)? De PMB signaleert van 1993 tot 1999 slechts een beperkte, nauwelijks waarneembare toename in honderdsten van procenten op de score van onveiligheidsbeleving. Betekent dit dat in die jaren de intensiteit van de onveiligheidsbeleving gelijk is? (Vanderveen, 2001).

Opvallend, en een gemiste kans, is dat de gegevens over de objectieve veiligheid niet standaard in relatie gebracht worden met de gegevens over subjectieve veiligheid.

tevredenheid politieperformance en preventie. Het onderzoek wordt uitgevoerd door Intomart en B&A, verenigt in projectbureau politiemonitor. Het aspect beleving komt terug in module 3: onveiligheidsgevoelens. Er worden zeven vragen gesteld, waarbij ook uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan het zogenaamde vermijdingsgedrag:

1. Voelt U zich wel eens onveilig?
2. Voelt U zich vaak, soms of zelden onveilig?
3. Komt het wel eens voor dat U bepaalde plekken in uw woonplaats mijdt omdat U het niet veilig vindt?
4. Komt het wel eens voor dat U 's avonds of 's nachts niet open doet omdat U het niet veilig vindt?
5. Komt het wel eens voor dat U waardevolle spullen thuis laat om diefstal of beroving op straat te voorkomen?
6. Komt het wel eens voor dat U omrijdt of omloopt om onveilige plekken te vermijden?
7. Komt het wel eens voor dat U uw kinderen niet toestaat ergens naar toe te gaan omdat U het niet veilig vindt?

De overige modules richten zich op de objectieve meting. Het is mogelijk de gegevens te koppelen aan de zogenaamde achtergrondkenmerken zoals opleiding, het hebben van werk, etnische afkomst en soort woning.

Monitor Grotestedenbeleid

De GSB-monitor veiligheid en leefbaarheid is een gestandaardiseerd bevolkingsonderzoek met vragen over uiteenlopende aspecten van veiligheid en leefbaarheid in buurten en wijken *zoals ervaren door de bewoners* (Intomart, 2000). De indicatoren voor veiligheid en leefbaarheid zijn gedeeltelijk afgeleid van de PMB, aangevuld met dimensies van leefbaarheid en veiligheid in de buurt: sociale relaties, fysieke aspecten, individuele woning, gemeentelijke voorzieningen, toekomstverwachtingen en betrokkenheid bij de buurt. De leefbaarheids- en veiligheidsenquête is opgesteld door bureau Intomart en wordt 1 maal per twee jaar afgenomen op wijkniveau. Ook hier worden zowel objectieve als subjectieve indicatoren gemeten. Uit het gesprek met Koytek bleek dat de verschillende typen indicatoren (objectief – subjectief) niet met elkaar vergeleken werden (zie bijlage b4: gespreksverslag Sourbag/Koytek). De praktijk wijst echter uit dat er in overleg met de gemeenten is besloten de gegevens van alle wijken en buurten bijeen te brengen in één landelijke databank. De beschikbare 'harde' sociaal-economische en demografische kenmerken van een buurt of wijk zijn daaraan toegevoegd. Dit heeft het mogelijk gemaakt analyses te verrichten naar de samenhang tussen enerzijds veiligheid en leefbaarheid onderling en anderzijds de relatie tussen veiligheid en leefbaarheid en 'harde' kenmerken van buurt of wijk. Door toepassing van regressierekening is het mogelijk de invloedsrelaties van vele variabelen tegelijk te analyseren en zo onderscheid te maken tussen echte samenhangen en schijnverbanden. (Intomart, 2000). Zo is bijvoorbeeld gebleken dat de kwaliteit van de sociale relaties een belangrijke factor is waarmee het gevoel van onveiligheid kan worden verklaard. Het verband tussen leefbaarheid en onveiligheidsgevoelens is wel aanwezig, maar de samenhang wordt verklaard uit gemeenschappelijke achterliggende factoren¹³

¹³ Ter verduidelijking een voorbeeld: Het is voor een goed observerende persoon duidelijk dat er een samenhang bestaat tussen de verkoop van ijs en de verkoop van zonnebrillen. Echter, de ijsconsumptie neemt niet toe omdat je een zonnebril hebt en vv. De verklarende factor is een gemeenschappelijke achterliggende factor, nl. het aantal uren dat de zon schijnt.

die monitoren worden ingesteld en wat er met de aangeleverde informatie gebeurt.

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende (voorlopers van) monitorinstrumenten die vanaf de jaren zeventig (toen het onderzoek naar beleving van veiligheid door burgers schoorvoetend van de grond kwam) zijn toegepast.

Enquête Slachtoffers Misdrijven (ESM)

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum voert samen met het CBS vanaf 1981 de *Enquête Slachtoffers Misdrijven (ESM)* uit. Dit is een periodieke meting van slachtofferschap en aspecten van onveiligheidsbeleving. De ESM werd van 1981 tot 1985 jaarlijks en van 1985 tot 1993 in de oneven jaren gehouden onder een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking van vijftien jaar en ouder. Onderwerpen waren de vraag hoe vaak sprake is geweest van slachtofferschap van omschreven delicten als inbraak en diefstal, aangiftgedrag van de slachtoffers, beleving van onveiligheid, eventueel genomen preventiemaatregelen. In 1993 is de ESM vervangen door de Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid (ERV), waarin ook vragen werden gesteld over problemen op het terrein van het recht en de daarbij eventueel gepaard gaand hulpvragen aan (juridische) instanties.

Het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS)

In 1997 gaan de zogenaamde leefsituatieonderzoeken Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid (ERV), de Gezondheidsenquête (GE), het Woningbehoeftenonderzoek (WBO) samen in het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS), dat wordt uitgevoerd door het CBS. Hierin wordt in een vaste set van vragen aandacht besteed aan onder andere gezondheid, wonen, leefstijlen, tijdsbestedingen en ook aan diverse aspecten van onveiligheidsgevoelens. Er is hierbij gekozen voor een flexibel, maar tegelijkertijd ook uniform onderzoeksontwerp, waarmee reguliere monitoring van de leefsituatie mogelijk is en waarbij tevens geanticipeerd kan worden op de (wisselende) maatschappelijke vraag naar leefsituatiegegevens (CBS, 2000). Jaarlijks worden ongeveer 10.000 mensen ondervraagd. Ondanks deze relatief grote steekproef stelt het CBS dat er, vanwege de onnauwkeurigheidsmarges bij de steekproefuitkomsten, alleen uit grote veranderingen conclusies mogen worden getrokken (CBS, 2001).

Naast een algemene vraag of men zich wel eens onveilig voelt worden in het POLS vijf vragen gesteld over onveiligheidsgevoelens in verband met criminaliteit waarbij verschillende veiligheidsaspecten aan bod komen:

1. Angst om alleen thuis te zijn
2. Angst bij opendoen
3. Onveilige plekken in de buurt
4. Aanpassing uitgaansgedrag
5. Geschatte kans op inbraak

Respondenten kunnen vaste antwoordcategorieën aankruisen.

De Politiemonitor Bevolking (PMB)

Sinds 1993 wordt de PMB (Politiemonitor Bevolking) tweejaarlijks afgenomen in opdracht van de ministeries van BZK en Justitie en de politiekorpsen. Het doel van de PMB is het volgen en analyseren van veiligheid en leefbaarheid, sturing en toetsing van de politie aan de hand van de indicatoren slachtofferschap, buurtveiligheid, veiligheidsbeleving, vermijdingsgedrag,

beleidsthema's¹² komen voort uit de zorg voor veiligheid, mede ingegeven door de veiligheidsbeleving van de bevolking, zoals dat naar voren is gekomen uit monitoring (zie volgende paragraaf). Binnen het BNP gaat het met name om de waardering van de burger voor de inspanningen van de Nederlandse Politie: "De mate waarin de maatschappij de inspanningen van de organisatie om in de bedrijfsvoering rekening te houden met de maatschappelijke behoeften en verwachtingen van de lokale, nationale en internationale omgeving waardeert". Het is voor de Politie van belang te onderzoeken hoe de bevolking de werkzaamheden van de Politie waardeert. In de *Politiemonitor Bevolking* wordt in meerdere vragen rechtstreeks aan de burger gevraagd of men tevreden is met de politie, zowel landelijk als in de buurt

2.1.2 Bestaand instrumentarium

Het meten van onveiligheidsgevoelens onder de bevolking kent geen lange traditie. Tot in het begin van de jaren '70 is beleving van veiligheid of slachtofferschap geen onderwerp van onderzoek geweest. In 1973 werd door Fiselier voor het eerst een grootschalig nationaal onderzoek gedaan naar slachtofferschap, reacties op slachtofferschap, in navolging van de zogenaamde 'victim surveys' in de Verenigde Staten. Fiselier kwalificeerde criminaliteit als eerste als een sociaal probleem, wat tot gevolg heeft dat ook anderen dan slachtoffers daarmee te maken hebben. In de jaren die op dit onderzoek volgen, worden diverse vragenlijsten afgenomen onder de burgers. Eerst wordt hierin voornamelijk aandacht besteed aan slachtofferschap en aangiftgedrag, later ook aan de zogenaamde 'victimologische risicoanalyse', slachtofferschap gespecificeerd naar gemeente, stedelijkheid en demografische kenmerken van slachtoffers (Vanderveen, 1991).

In 1974 wordt de *Stuurgroep preventie Criminaliteit* ingesteld die de omvang en ernst van de criminaliteit in Nederland onderzoekt. Aandacht voor meningen en gevoelens van het publiek worden van belang geacht. Immers, "reële angstgevoelens zijn op zichzelf een ernstige aantasting van het welzijn". De overheid moet trends kunnen signaleren om te zorgen dat onveiligheidsgevoelens niet leiden tot eigenrichting, om te weten waar prioriteiten liggen en tot op welke hoogte kan worden voortgegaan met de humanisering van de strafrechtspleging.

Metingen van veiligheidsbeleving vinden plaats met behulp van monitorinstrumenten en altijd als onderdeel van een overkoepelend onderwerp. Een monitor is een instrument dat, ten behoeve van het voorbereiden of uitvoeren van gericht beleid, gegevens over de maatschappelijke werkelijkheid periodiek en systematisch registreert. Hiertoe leveren provincies en gemeenten periodiek informatie aan over de maatschappelijke werkelijkheid. Een monitor is een nuttig, maar arbeidsintensief en kostbaar instrument. Het integraal verzamelen en standaardiseren van gegevens en het periodieke karakter vergt veel tijd en inzet (min.BZK, 2000).

Monitoren worden in de het algemeen ontwikkeld wanneer er sprake is van een actueel, politiek gevoelig beleidsonderwerp. De noodzaak om effecten van het beleid te volgen dringt zich op en onder tijdsdruk zetten ambtenaren zich aan het ontwikkelen van een monitorinstrument. De laatste jaren zijn er op bijna alle beleidsterreinen monitoren ontstaan. Provincies en gemeenten bekriipt een gevoel van onbehagen omdat het vaak niet duidelijk is waarom al

¹² Fraude, Georganiseerde criminaliteit, Verkeer, Internationale rechtshulp, Slachtofferzorg, Milieu, Geweld, Jeugdcriminaliteit.

beleid te betrekken"; 80% van de respondenten is het eens met de stelling dat 'de gemeente voldoende oog heeft voor onveiligheidsgevoelens'.

b) Veiligheid binnen het grotestedenbeleid (GSB)

Eén van de 9 doelstellingen van het GSB luidt "verbeteren van de veiligheid", waarbij wordt gestreefd naar "het bereiken van een aanmerkelijke verbetering van de veiligheid, onder meer tot uitdrukking komend in een afname van criminaliteit en overlast en een verbetering van de veiligheidsbeleving" (Min. BZK, maart 2002). Ook binnen het GSB wordt een onderscheid gemaakt naar objectieve en subjectieve veiligheid.

De objectieve veiligheid wordt gemeten met behulp van de zogenaamde slachtofferenquêtes. In dit type onderzoek geven mensen aan of, en zo ja van welke delicten zij slachtoffer zijn geweest in het afgelopen jaar. Daarnaast wordt het aantal meldingen en aangiften geteld. Omdat niet iedereen aangifte doet van een misdrijf vallen deze cijfers meestal lager uit dan die van de slachtofferenquêtes.

De subjectieve veiligheid of de ervaren veiligheid wordt gemeten met behulp van bevolkingsonderzoek: de Politie Monitor Bevolking en de Monitor Grote Steden Beleid (zie volgende paragraaf).

Een daling van de criminaliteit gaat niet altijd samen met een daling van de onveiligheidsbeleving (of een toename van het gevoel van veiligheid). De beleving van veiligheid hangt niet rechtlijnig samen met de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving maar hangt ook samen met:

- de ervaren dreiging: wanneer men zelf of iemand uit de directe omgeving slachtoffer is geweest,
- de kwaliteit van de sociale relaties in de wijk: hoe beter die zijn, hoe minder dreiging men ervaart, de indicatoren 'aandeel werklozen' en 'aanwezigheid van etnische minderheden' zijn belangrijk voor de verklaring van de onveiligheidsgevoelens.
- de media aandacht voor bepaalde vormen van criminaliteit en (grootschalige) rampen (Min. BZK, maart, 2002).

Uit bovenstaande wordt afgeleid dat buurtgerichte veiligheidsprojecten in de steden, waarbij samen met de bewoners aan veiligheid wordt gewerkt, zowel effect op de objectieve veiligheid als op de veiligheidsbeleving kunnen hebben. Deze projecten grijpen namelijk in op verschillende dimensies van risicobeleving (zie hoofdstuk 3).

"De gemeenten hebben in hun MOP's (meerjarige ontwikkelingsplannen) maatregelenpakketten opgesteld die op de situatie in hun gemeenten zijn toegesneden. De maatregelen zijn veelal in nauwe samenwerking met bewoners, woningcorporaties, bedrijfsleven, themagerichte projectteams en overlegplatforms tot stand gekomen. Men kiest daarbij vooral voor een gebiedsgerichte aanpak en een focus op bepaalde groepen."

c) Het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP)

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie hebben in 1998 gezegd dat Nederland "aantoonbaar veiliger" moet worden. In december van dat jaar kwam het nieuwe Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) uit. In dit beleidsplan is een aantal landelijke beleidsthema's ten aanzien van sociale veiligheid benoemd waarop de Politie zich concentreert. Die

2.1 Sociale veiligheid

2.1.1 Bestaand beleid

a) Het Integraal Veiligheids Programma (IVP)

In het voorjaar van 1999 is het Integraal Veiligheids Programma verschenen. Hierin wordt aangegeven wat het rijk, de medeoverheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties kunnen en ook willen bijdragen aan het vergroten van de veiligheid in ons land. De doelstelling van het IVP is dat "Nederland aantoonbaar veiliger moet worden", waarbij zowel naar een toename van de objectieve als van de subjectieve veiligheid wordt gestreefd. Binnen het IVP streeft men naar een ontokerde visie op veiligheid waarbij beleidsmatige samenhang dient te bestaan tussen de verschillende betrokken departementen. Ter realisering van die samenhang heeft het kabinet aangegeven dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de coördinerend bewindspersoon is voor het veiligheidsbeleid (Min.BZK, 1999). In het najaar van 2002 komt het IVP2 uit, dat voortbouwt op deze doelstellingen.

Uit de brede omschrijving van veiligheid¹⁰ wordt niet direct duidelijk welke veiligheidsthema's prioriteit hebben. Deze prioriteitenstelling wordt gemaakt op basis van een analyse van de objectieve en subjectieve veiligheid in Nederland. Criteria bij de keuze voor de veiligheidsthema's zijn onder meer de urgentie van objectieve problemen, maar ook die problemen die de veiligheidsbeleving van de burgers beïnvloeden. De uiteindelijke keuze van prioriteiten is een politieke keuze. Veiligheidsthema's die aandacht krijgen binnen het IVP zijn ondermeer: Overlast in het publieke domein; geweld en horeca; jeugdcriminaliteit; overvallen en straatroof; voertuigcriminaliteit; veilige leefomgeving: veilig wonen; fietsdiefstal; veilig ondernemen; veilige infrastructuur en transport; ondergrondse bouwwerken; en verkeersveiligheid (Min BZK, 1999).

Vanwege het brede en interdepartementale karakter heeft het IVP raakvlakken met het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP), Justitie in de buurt, het Grotestedenbeleid, de Rampenbestrijding, de vitale stad (VROM) en het BANS (Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl)¹¹ (Min. BZK, 1999).

De lokale overheden, met name de gemeenten, vervullen een spilfunctie bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid (IVP, 1999). De regierol van de gemeente bij de organisatie van de uitvoering van het veiligheidsbeleid behelst onder meer het mobiliseren van de 'partners in veiligheid'. Uit onderzoek naar het lokale veiligheidsbeleid (Min. BZK, juni 2000) komt ondermeer naar voren dat "gemeenten er van overtuigd zijn dat het van belang is om de burgers bij het

¹⁰ het aanwezig zijn van een zekere mate van orde en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. Onveiligheid is te beschouwen als alles wat hier inbreuk op maakt. Die inbreuken op de veiligheid kunnen feitelijke aantastingen van de veiligheidssituatie betreffen, maar kunnen ook veiligheidsrisico's en gevoelens van onveiligheid betreffen.

¹¹ Het onderwerp veiligheid in het BANS omvat een analyse van de belangrijkste knelpunten op het gebied van onveiligheid, alsmede bestuurlijke afspraken om deze te bestrijden en te voorkomen. Daarbij komen de thema's versterking gemeentelijk veiligheidsbeleid, versterking lokale politiezorg, veilige leefomgeving, brandweer en rampenbestrijding, bestrijding jeugdcriminaliteit, beheersing overlast, geweld op straat en uitbreiding van toezicht, en verkeershandhaving aan bod.

2 Inventarisatie integratie veiligheid en beleving op Rijksniveau

Een algemene inventarisatie van veiligheidsthema's binnen de verschillende ministeries (zie bijlage a) leert ons dat veiligheidsthema's zich meestal niet tot één ministerie beperken: in de meeste gevallen overschrijden zij de departementale grenzen. Op basis van de inventarisatie is een aantal personen benaderd met kennis van de integratie van beleving binnen het veiligheidsthema op hun beleidsterrein (zie box 2). De gesprekken met de verschillende deskundigen zijn gevoerd aan de hand van een aantal aandachtspunten (zie bijlage b1), en hadden een open karakter

Box 2: benaderde personen voor de inventarisatie:	
Persoon	Beleidsreïn/Specialisatie
Dhr. C. Meijer , Stichting Consument en Veiligheid	<i>individuele veiligheid</i> : Woon- en leefomgeving van burgers: privé sfeer, sport, school en OV, wonen en hobby.
Mw. Mr. Bernadette Sourbag , BZK, afdeling Integraal Veiligheidsbeleid VIP/DGOOV	<i>sociale veiligheid</i> : integraal veiligheidsbeleid ministerie BZK
Dhr. Stefan Koytek , Grote Steden Beleid, afdeling Instrumenten	<i>sociale veiligheid</i> : Leefbaarheid en veiligheid in Grote Steden
Drs. Gaby Vanderveen , EUR, Onderzoeksschool Maatschappelijke Veiligheid	<i>sociale veiligheid</i> : onderzoeksmethode beleving van sociale onveiligheid
Drs. Henk E. Huibers , Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart	<i>fysieke veiligheid</i> : beleving luchtvaartveiligheid (tijdens de vlucht en op de grond)
Dr. Bram Peper , oud minister BZK en oud-burgemeester Rotterdam	<i>veiligheidsbeleving in het algemeen</i> ; rol centrale overheid; ervaringen Rotterdam.
Drs. Guy B. Hermans , AVV	<i>sociale veiligheid</i> : Monitor Openbaar Vervoer
Drs. Lodewijk van Vliet , Min. BZK, DG Openbare Orde en Veiligheid Drs. Gert Haverkamp , Min BZK, Dir. Brandweer en Rampenbestrijding	<i>sociale veiligheid</i> : Nieuwe Onderzoeksraad Veiligheid. <i>sociale en fysieke veiligheid</i>

Met name ten aanzien van sociale veiligheid, en in mindere mate ten aanzien van individuele veiligheid, bleek het aspect beleving een belangrijke rol te spelen en bestaan er officiële instrumenten om de beleving te meten. De gespreksverslagen zijn opgenomen in bijlage 2; hieronder volgt een bredere weergave van het veiligheidsbeleid en de rol van het aspect beleving. Belangrijke opmerkingen uit de gesprekken zijn verweven met bevindingen uit relevante documenten die ter beschikking zijn gesteld of zijn aanbevolen door de deskundigen. Er is een onderscheid gemaakt tussen

- a) sociale veiligheid (§ 2.1)
- b) fysieke veiligheid (binnen V&W) (§ 2.2)
- c) individuele veiligheid (§ 2.3).

verantwoordelijkheid⁹. Kortom: **De overheid moet al het mogelijke doen om een ramp te voorkomen, maar tegelijkertijd voorbereid zijn op een rampsituatie.** Zonder de pretentie te hebben dat risico's geheel zijn uit te sluiten moet de overheid zowel de kans op (het risico) als de gevolgen van het optreden van een onveilige situatie (ongeval, ramp etc.) proberen te minimaliseren.

Volgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2000) heeft de overheid de volgende beleidsinstrumenten ter beschikking om veiligheid te bevorderen:

- Dwang, in de vorm van wetten, toezicht en handhaving;
- Overreding, door voorlichting, benchmarking en auditing;
- Transacties tussen actoren in de vorm van beloningen, strafkortingen of verzekeringsarrangementen;
- Het Rijk zelf als uitvoerende instantie van technische maatregelen, gebaseerd op technisch-wetenschappelijke kennis.

In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de rol die het aspect beleving speelt in (de totstandkoming van) deze maatregelen. De inventarisatie van de situatie in Nederland is gebaseerd op gesprekken met een aantal deskundigen en door hen beschikbaar gestelde relevante documentatie.

⁹ zie ook bijlage b8: verslag gesprek Dr. A. Peper

infrastructurele werken als tunnels, luchthavens, hogesnelheidslijnen en dijken, maar ook bij bijvoorbeeld de drinkwater- en energievoorziening. Dit maakt de zorg voor veiligheid tot een kerntaak van de overheid" (Min. BZK, 1999).

Bij recente rampen is de overheid ook volgens de berichtgeving in de media verantwoordelijk voor het bewaken van de veiligheid van de burger. Hoewel we er hier vanuit willen gaan dat elke burger wel snapt dat een risicoloos bestaan onmogelijk is, worden risico's door de mondige burgers moeilijk of niet geaccepteerd: de meeste mensen blijken behoefte te hebben aan een samenleving waarin risico's zijn uitgesloten. Risico was in vroegere tijden een vast onderdeel van het dagelijkse leven. In de moderne maatschappij worden grote risico's echter minder snel aanvaard (Vlek, 1996). Risico's worden gemeten en berekend; de voordelen van een activiteit moeten duidelijk opwegen tegen de nadelen. Mensen hebben behoefte aan kennis en informatie over de risico's die samenhangen met bepaalde activiteiten. Mensen willen weten wat een risico precies inhoudt, wat de omvang is en hoe groot de kans is dat het daadwerkelijk plaatsvindt (Vlek, 2001). Burgers doen bij hun behoefte aan veiligheid snel een beroep op de overheid. Vanderveen (2001) noemt dit 'riskism'. De overheid moet door regels en strenge handhaving ongewenste gebeurtenissen voorkomen, eventueel bijgestaan door de wetenschap en technologische oplossingen.

Onveiligheidsbeleving wordt door een groot deel van de samenleving als onwenselijk ervaren maar ook als oplosbaar gezien. Het lijkt er daarom op dat de onveiligheidsbeleving van de Nederlandse bevolking een sociaal probleem is geworden: Onveiligheidsbeleving en onveiligheid zijn veranderbaar. Met behulp van beleidsmaatregelen kan en moet de overheid sturen in de gewenste richting en zo het probleem beheersen (Peper, 1998). In het moderne wereldbeeld zijn onveiligheidsgevoelens in de ogen van zowel de burgers als de bestuurders daarom onnodig.

Een technisch, objectief aanvaardbaar risico op beleidsniveau kan verschillen van een aanvaardbaar risico op individueel niveau (de beleving). De kunst van het (overheids)beleid is om die verschillende niveaus bij elkaar te brengen. Met andere woorden: het beleidsrisicoprofiel moet zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht worden met het individuele risicoprofiel (Peper, 2002).

Daar tegenover kan worden gesteld dat ook de overheid niet alles kan weten. Burgers zullen moeten accepteren dat ook de overheid handelt in onzekerheid. We leven in een risicomaatschappij, waarin ongelukken als normaal moeten worden beschouwd en risico's en rampen nooit zijn uit te sluiten. Volgens Wagenaar (2002) bijvoorbeeld, is 70-80% van de oorzaken van ongelukken en rampen terug te voeren op een menselijke fout die in een ver verwijderd moment van de betreffende ramp of het ongeluk onbewust is gemaakt.

Met betrekking tot de rol van de overheid ten aanzien van veiligheid zou ons inziens het uitgangspunt moeten zijn dat het objectieve risico nooit is terug te brengen tot nul. Dit moet de overheid over kunnen brengen op burgers. Maar, de overheid moet tegelijkertijd aan kunnen geven dat zij al het technisch mogelijke gedaan heeft om de veiligheid te waarborgen. De burger zal dan het restrisico moeten accepteren als een 'fact of life'. Dit geldt ook voor de situaties wanneer zich een ramp heeft voorgedaan. Hierbij moet de overheid aangeven waar de eigen verantwoordelijkheid van de burger ligt en de burger tegelijkertijd de mogelijkheden bieden invulling te geven aan deze

1.3 De relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid

De relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid is niet éénduidig. Het is niet zo dat een risico met een technische of kwantitatief berekende hoge frequentie automatisch leidt tot een gevoel van onveiligheid en een risico met een technische of kwantitatief berekende lage frequentie tot een gevoel van veiligheid. Zo kunnen risico's met relatief hoge frequenties worden onderschat (roken) en risico's met lage frequenties, zoals kernenergie of pesticiden worden overschat (Midden, 1993).

Oordelen van burgers ten aanzien van een bepaald risico kunnen dus afwijken van het deskundigenoordeel. Burgeroordelen zijn blijkbaar niet gebaseerd op geregistreerde of door deskundigen geschatte kansen en gevolgen; het zijn persoonlijke oordelen (Midden, 1993). Om te begrijpen hoe de subjectieve veiligheid wordt beoordeeld dienen we inzicht te hebben in de beoordelingsdimensies die van belang zijn bij risicoperceptie. Meerdere dimensies of factoren zijn bepalend voor de manier waarop een risico wordt beleefd door een individu of een groep. In hoofdstuk 3 wordt dit meerdimensionale karakter van risicoperceptie verder uitgewerkt.

De relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid is naar onze mening van invloed op het type beleid dat ontwikkeld zou moeten worden ten aanzien van de activiteit. Bijvoorbeeld:

Indien de objectieve onveiligheid groter is dan de subjectieve (beleefde) onveiligheid, zoals bijvoorbeeld het geval is met roken, dan is er sprake van een onderschatting van het risico door de burgers. Eén van de beleidsmaatregelen zou in zo'n geval de stimulering van het risicobewustzijn kunnen zijn door middel van bijvoorbeeld een communicatiecampagne. Een dergelijke campagne zou overigens wel gebaseerd moeten zijn op de inzichten in het waarom van de onderschatting! (zie ook hoofdstuk 4).

Indien de objectieve onveiligheid kleiner is dan de beleefde onveiligheid is er sprake van overschatting van het risico door de burgers. Dit betekent dat er sprake is van een maatschappelijk probleem, waarbij de overheid in overleg met de burgers zou moeten zoeken naar een maatschappelijk aanvaard risiconiveau. Weer is het van groot belang 'het waarom' van, in dit geval de overschatting, te onderzoeken. Risicobelevingsonderzoek en risicocommunicatie spelen ons inziens in beide gevallen een belangrijke rol, die in de hoofdstukken drie t/m zes zal worden uitgewerkt.

Tot slot: de beleving van veiligheid (subjectieve veiligheid) kan leiden tot onveilig gedrag (airbag); beleving van onveiligheid (subjectieve onveiligheid) kan leiden tot vermijdingsgedrag (vrouwen die in het donker bepaalde plekken mijden; mensen kiezen niet voor een huis in de uiterwaarden of noodoverloopgebieden). Beide kunnen de objectieve veiligheid (het feitelijke voorkomen van slachtoffers van overstromingen, ongelukken of lastigvallen) beïnvloeden.

1.4 Rol van de overheid

In het Integraal Veiligheids Programma wordt veiligheid als één van de basisvoorwaarden voor samenleven beschouwd: "Alleen in een veilige samenleving kan Nederland zich economisch en sociaal-cultureel optimaal ontwikkelen. Burgers willen veilig wonen en zich veilig kunnen verplaatsen, ook in de meer risicovolle, industriële gedeelten van Nederland. Burgers verlangen een veilige omgeving, zowel bij bedrijven- en industrieterreinen, als bij grote

beheersen én het vermogen zich te herstellen van incidentele ongevallen (van een reeks van dimensies). Wanneer de overheid maatregelen doorvoert die de veiligheid vergroten, dan zullen mensen geneigd zijn de intensiteit van de activiteit te vergroten voor het behalen van een groter individueel voordeel. Anders gezegd: beleidsmaatregelen die het gevoel van veiligheid doen toenemen leiden tot onveilig gedrag: airbags in auto's leiden bijvoorbeeld tot onveilig rijgedrag (Themanotitie Veiligheid 2001). Het streven van de overheid naar maximale veiligheid wordt als het ware gesaboteerd door het constant gehouden risiconiveau van de individuele personen. Samenhangend met het vorige punt zou dit moeten inhouden dat de overheid zou moeten streven naar een optimaal niveau van veiligheid (een optimale afweging van de invloedrijke factoren) in plaats van naar maximale veiligheid.

Relatie met draagvlak en communicatie

Wanneer mensen zich onveilig voelen, ondanks een kleine berekende kans op slachtofferschap, dan zou dit onveiligheidsgevoel kunnen leiden tot maatschappelijke onrust. Zonder toe te willen geven aan het "men vraagt wij draaien" principe (beleving als onderhandelingsinstrument in handen van de burger⁷), is het daarom noodzakelijk dat vanuit de overheid aandacht wordt besteed aan de beleving. De consequenties van de veiligheidsbeleving voor het politieke handelen blijken in een democratie uiteindelijk vaak van groter gewicht dan de technische specificaties van risico's (SCP, 2002). Het is van belang te analyseren waardoor de onveiligheidsgevoelens veroorzaakt worden (welke dimensies spelen daarbij een rol?) om vervolgens, onder meer met behulp van risicocommunicatie, aan te kunnen tonen wat er vanuit de overheid aan gedaan is om de risico's te verkleinen⁸. Communicatie en beleidsactiviteiten moeten aansluiten bij de belevingswereld van mensen (thematiek communicatiestrategie veiligheid, maart 2002, discussiestuk).

Relatie met een "what if" scenario en weerbaarheid

In de inleiding is al beweerd dat er sprake moet zijn van aandacht voor beleving in de gehele veiligheidsketen. De aandacht van de overheid (in dit geval het ministerie van V&W) is in het verleden vooral gericht geweest op het anticiperen op incidenten, dat wil zeggen investeringen in preventie en het voorkómen. In een complexe omgeving zijn incidenten van veel factoren afhankelijk en daarom moeilijk voorspelbaar. De overheid kan dan ook geen volledige veiligheid garanderen (zie ook 1.4). Aandacht voor het geval een incident zich voordoet (het zogenaamde 'what if' scenario) is daarom ook van groot belang. De nadruk ligt hierbij op de weerbaarheid van de potentiële slachtoffers: de algemene vergroting van de capaciteit van het organisme om op verstoringen, wanneer zij zich voordoen, adequaat (dus met tijdige herkenning ervan en vervolgens doelmatige aanpak) te kunnen reageren. Inzicht in gedragsfactoren speelt hierbij een grote rol.

⁷ zie bijlage b8: verslag gesprek dr. A. Peper.

⁸ Risicocommunicatie wordt in het aangehaalde discussiestuk blijkens deze tekst geïnterpreteerd als het vertellen wat de overheid voor de burgers heeft gedaan om de veiligheid te vergroten. In hoofdstuk 4 wordt een andere benadering van risicocommunicatie gepresenteerd, waarbij communicatie veel meer is dan éénzijdig informeren. De visie in het aangehaalde discussiestuk komt niet overeen met de visie van de schrijvers.

Integrale afweging

Afweging van risico's is niet alleen een kwestie van getallen en kansberekeningen. De voorstelling dat het risico bestaat uit de kans maal het gevolg is een té eenvoudige weergave van de werkelijkheid. Er spelen meer factoren een rol bij de bepaling van de riskantheid van een situatie, activiteit of maatregel, zoals bijvoorbeeld de mate waarin een situatie beheerst kan worden (door de personen zelf of door een vertrouwde deskundige) of de voordelen die een bepaalde activiteit of maatregel het individu oplevert⁶. Stallen (2002) beweert dat "door de meeste kwantitatieve modelleringen van risico zowel het element van keuze als het sociale element worden miskend. Die blikvernaauwing ontnemt het zicht op de veelvormigheid van een risico, terwijl juist organisatie in complexe omgevingen baat hebben bij een pluriforme risico-optiek". Inzicht in zoveel mogelijk factoren of dimensies die van invloed zijn op de beleefde riskantheid van een situatie of maatregel maakt een expliciete afweging van activiteiten en maatregelen in principe mogelijk. Door het betrekken van een grote variëteit aan risicodimensies wordt de reële veelvormigheid van het begrip risico in beeld gebracht.

Box 1: Het verschil in tussen experts (beslissers) en burgers (getroffenen) met betrekking tot het risicobegrip. (Peters, 1994 in: SCP, 2002).
De structurele ongelijkheden vormen een verklaring voor de huidige gevoeligheid ten aanzien van risico's.

Experts/Beslissers	Burgers/Getroffenen
<ul style="list-style-type: none">• Kennen een beperkt aantal schade-dimensies: aantallen doden, gezondheidsschade, vermogensschade;	<ul style="list-style-type: none">• Meerdere dimensies zijn van belang, zoals bijvoorbeeld de ontwrichting van de sociale gemeenschap;
<ul style="list-style-type: none">• Houden alleen rekening met de 'waarschijnlijkheid' van het optreden van een incident;	<ul style="list-style-type: none">• Houden rekening met veel meer onzekere factoren, bijvoorbeeld de juistheid van de risico-inschatting, of onvoorziene consequenties;
<ul style="list-style-type: none">• Het risicobegrip is precies gedefinieerd, gekwantificeerd en wordt door iedereen op dezelfde wijze gebruikt of geïnterpreteerd;	<ul style="list-style-type: none">• Het risicobegrip is gecompliceerd, vaag, kwalitatief en emotioneel geladen. Het wordt door verschillende groepen personen op een verschillende manier gebruikt of geïnterpreteerd;
<ul style="list-style-type: none">• Het risicobegrip is beperkt tot de bron van de risico's.	<ul style="list-style-type: none">• Het risicobegrip wordt bepaald door de gevolgen en de gevoelens die deze gevolgen oproepen.
<ul style="list-style-type: none">• Risico's zijn een afwijking van de 100% veiligheid (risico's in verband gebracht met veiligheid).	<ul style="list-style-type: none">• Risico's zijn de gevaren waarmee men geconfronteerd wordt (risico's in verband gebracht met gevaar).

Optimalisering van veiligheid

Volgens de "risicohomeostase" (Vlek, 2002) houdt ieder mens een min of meer constant risiconiveau aan voor verschillende activiteiten. Dit niveau is gebaseerd op een aanvaardbare balans tussen de voor- en nadelen van een activiteit en afhankelijk van het vermogen om risico's te onderkennen, te beoordelen en te

⁶ zie hoofdstuk 3 voor een uitgebreid overzicht van deze dimensies of factoren.

tegggaan van criminaliteit, gezocht worden in het verbeteren van de fysieke omgeving⁵.

Naast het onderscheid tussen sociale en fysieke veiligheid wordt er ook onderscheid gemaakt tussen objectieve en subjectieve veiligheid.

Objectieve veiligheid staat voor de feitelijke of berekende kans om slachtoffer te worden. Objectieve veiligheid kan worden gemeten aan de hand van het aantal en de ernst van de incidenten: het risico is de kans maal het gevolg. Statistieken gemaakt door experts en professionele registratie van incidenten geven een beeld van de objectieve veiligheid. De objectieve veiligheid hangt samen met de zogenaamde kwantitatieve 'deskundigen-benadering' van veiligheid, gebaseerd op rationaliteit en objectieve, wetenschappelijke kansberekeningen.

Subjectieve veiligheid staat voor het hebben van het gevoel van onveiligheid, de beleving van de (on)veiligheid door de burger, door burgers.

Beleving heeft te maken met waarneming door de zintuigen en de persoonlijke interpretatie daarvan. Beleving is daarmee subjectief en persoonsgebonden. In de ogen van vooral technische wetenschappers is beleving daarom niet altijd makkelijk te meten, hoewel er innen de sociale wetenschappen wel methoden voor zijn ontwikkeld. Beleving van veiligheid is afhankelijk van meerdere factoren dan alleen kans en gevolg. Veiligheidsbeleving heeft te maken met het gevoel van (on)veiligheid dat mensen hebben wanneer zij op straat lopen, in een vliegtuig stappen, in een café zitten of gewoonweg eten. Bij deze, en meer, uiteenlopende activiteiten lopen mensen een risico op bijvoorbeeld een beroving (sociale onveiligheid), een vliegtuigongeluk, een cafébrand (fysieke onveiligheid) of voedselvergiftiging (individuele onveiligheid). Beleving van onveiligheid bij dit soort activiteiten kán leiden tot het zogenaamde vermijdingsgedrag waarbij bepaalde activiteiten worden nagelaten, waardoor de objectieve veiligheid in theorie weer kan toenemen.

Beleving van veiligheid door verschillende maatschappelijke groepen kent tot op heden slechts geringe aandacht. Dat is jammer. De 'subjectieve' beoordeling van veiligheid in bepaalde situaties kan namelijk nogal eens verschillen van de 'objectieve' metingen (zie ook box 1). Risico's worden anders beleefd dan hun werkelijke voorkomen zou doen vermoeden. Of, zoals de Stichting Consument en Veiligheid het onder woorden brengt: "het totale speelveld van veiligheid speelt zich af tussen de assen van werkelijke onveiligheid en het gevoel van onveiligheid" (C&V, 2002:2).

1.2 Meerwaarde van de integratie van het aspect beleving

Aandacht voor de subjectieve veiligheid heeft duidelijk gemaakt dat er meer factoren zijn dan kans en gevolg die een activiteit riskant maken. Maar wat maakt de integratie van deze belevingsfactoren waardevol voor het beleid. Hieronder een viertal argumenten:

- integrale afweging;
- optimalisering van veiligheid
- relatie met draagvlak en communicatie
- relatie met een 'what-if' scenario en weerbaarheid.

⁵ onder meer bij het Grote Steden Beleid.

1 Veiligheid en de rol van de overheid

In dit hoofdstuk wordt een algemeen beeld geven van de betekenissen van het begrip veiligheid, de plaats van het begrip veiligheidsbeleving en de rol van de overheid. In hoofdstuk 3 wordt gedetailleerd ingegaan op de bestaande theoretische inzichten in de factoren die van invloed zijn op veiligheidsbeleving.

1.1 Definities van Veiligheid

Veiligheid is een breed begrip. Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (1999:15) wordt het omschreven als "het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen". Alles wat hierop inbreuk maakt kan worden omschreven als onveiligheid. De inbreuken op de veiligheid kunnen te maken hebben met a) feitelijke aantasting van de veiligheidssituatie, b) veiligheidsrisico's, dit is de *kans* op een feitelijke aantasting van de situatie, of c) gevoelens van onveiligheid /onveiligheidsbeleving (Min. BZK, 1999).

In de themanotitie Veiligheid van de Bouwdienst RWS (augustus 2001:5) wordt veiligheid gedefinieerd als "de mate waarin mens en dier beschermd worden tegen gewond of ziek raken of tegen overlijden". Gewonden, zieken of doden worden gevat onder de noemer "slachtoffers". Veiligheid komt in dit geval dus neer op het voorkomen van slachtoffers.

In het algemeen wordt er binnen het overheidsbeleid onderscheid gemaakt tussen sociale veiligheid en fysieke veiligheid. Daarnaast speelt de overheid een groeiende rol op het gebied van de individuele veiligheid of de veiligheid in de privé omgeving.

sociale veiligheid: heeft te maken met interacties tussen mensen in het publieke domein, de 'sociale omgeving'. Criminaliteit, geweld, overlast zijn vormen van sociale onveiligheid.

fysieke veiligheid: heeft te maken met de regels voor de inrichting van de woonomgeving in ruime zin, de 'fysieke omgeving'. Overstromingen, industriële rampen of brand zijn vormen van fysieke onveiligheid.

individuele veiligheid: betreft veiligheid in de directe woon- en leefomgeving, het 'privé-domein'. Ongelukken in huis of voedselvergiftiging zijn vormen van individuele onveiligheid.

De beleidsthema's die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van V&W vallen hebben voornamelijk, maar niet uitsluitend, betrekking op fysieke veiligheid: waterkering, infrastructuur voor transport en vervoer (weg, spoor, water, lucht). Bevordering van veiligheid heeft in deze gevallen betrekking op het treffen van maatregelen in de fysieke omgeving. Verkeersveiligheid kent echter ook kenmerken van sociale veiligheid, zoals bijvoorbeeld rijgedrag. Dit vergt het doorvoeren van maatregelen in de sociale of privé omgeving die gericht zijn op gedragsverandering. Drs. L. van Vliet (BZK, zie bijlage b3 voor gespreksverslag), vindt het onderscheid tussen sociale en fysieke veiligheid in veel gevallen niet duidelijk. De meeste risico's immers, dragen kenmerken van beide vormen van veiligheid. Onveiligheid kan te maken hebben met een fysiek onveilige omgeving én met sociaal onveilig gedrag. Bovendien blijkt dat maatregelen om de sociale veiligheid te bevorderen zoals bijvoorbeeld het

veiligheidsbeleving van invloed is geweest op het ontwerp en op het bereiken van een optimale veiligheid.

Indeling van het rapport/leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op het begrip veiligheid, de beleving van veiligheid⁴ en de rol van de overheid voor wat betreft het garanderen van veiligheid voor de burgers.

Hoofdstuk 2 vormt de weerslag van een inventarisatie bij verschillende departementen van de manier waarop het aspect beleving is geïntegreerd in veiligheidsonderzoeken en -beleid. Het doel is te leren van opgedane ervaringen.

Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van het internationale en nationale onderzoek naar risicobeleving. Uitgangspunt is dat risicobeleving (of liever: risicoperceptie) een meerdimensionaal begrip is. Op basis van literatuur wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt welke factoren (dimensies) van invloed zijn op de veiligheidsbeleving.

Omdat inzichten in risicobeleving hebben geleid tot pogingen die beleving te beïnvloeden via risicocommunicatie wordt in hoofdstuk 4 een link gelegd tussen risicobeleving en risicocommunicatie. Bovendien worden de resultaten van een korte telefonische inventarisatie ten aanzien van de behoefte aan kennis omtrent risicobeleving en huidige activiteiten op het gebied van risicocommunicatie bij een aantal Regionale Directies van Rijkswaterstaat weergegeven.

In hoofdstuk 5 wordt een aantal door de Bouwdienst uitgevoerde risicobelevingonderzoeken geëvalueerd. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd volgens de methode van het Belevingswaardenonderzoek (BWO) zoals dat de afgelopen jaren binnen de Bouwdienst is ontwikkeld. De evaluatie richt zich op de bijdrage van de onderzoeken aan het begrip van risicobeleving door betrokkenen, het gebruik van de uitkomsten van de onderzoeken voor beleid en uitvoering en de aan de resultaten verbonden implicaties voor communicatie. In de conclusies wordt uitgebreid ingegaan op de meerwaarde van het BWO voor de integratie van risicobeleving en risicocommunicatie in veiligheidsbeschouwingen.

In hoofdstuk 6 tenslotte wordt een aanzet gegeven voor de gebruiksmogelijkheden van de theoretische inzichten voor de dagelijkse praktijk van de Bouwdienst. Voor het praktijkvoorbeeld "tunnelveiligheid" wordt uitgezocht:

- a) op welke manier risicobeleving wordt meegenomen in ontwerpen; en
- b) of inzichten in risicobeleving aanknopingspunten hebben opgeleverd voor (risico)communicatie.

⁴ beleving van veiligheid, veiligheidsbeleving, risicoperceptie zijn verschillende termen waarmee hetzelfde wordt bedoeld.

de ernst van de incidenten en de nazorg voor de slachtoffers³. Risicocommunicatie speelt hierin een belangrijke rol. Immers, burgers willen weten of een ramp zich wél of niet kan voordoen en in het geval een ramp of ongeluk zich voordoet, op welke manier men zich daarop kan voorbereiden. Weten wat er belangrijk gevonden wordt door de bevolking en kennis van de manier waarop verschillende risico's worden beleefd is zowel bij preventie als bij beperking van de gevolgen van groot belang.

Hoewel binnen het ministerie van V&W het besef groeit dat veiligheid misschien wel primair gedragsbeleid vergt en pas in de tweede plaats technologie en handhavingsbeleid, wordt er omgekeerd over gesproken. Natuurlijk zullen experts in technische normen en haalbaarheidscijfers altijd een belangrijke rol blijven spelen, maar ook op een technisch terrein als waterkeringen groeit het inzicht dat meningen, gezichtspunten en gedrag van bewoners, gemeenten en belanghebbenden, maar ook stroomopwaarts gelegen landen, systematisch bij het veiligheidsbeleid moeten worden betrokken.

(Onderzoek naar) Veiligheidsbeleving is echter een blinde vlek binnen de bestaande veiligheidsbeschouwingen van V&W, zo blijkt onder meer uit de themanotitie Veiligheid (2001). Er zijn nauwelijks of geen onderzoeken uitgevoerd op het gebied van beleving om vervolgens op basis van de resultaten een norm vast te stellen. Om die leegte op te vullen is er binnen het project "Integratie Beleving in Veiligheidsbeschouwingen" (IBV) onderzocht op welke wijze het aspect 'beleving' mogelijk kan worden geïntegreerd in bestaande veiligheidsbeschouwingen.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de vraag óf, en op welke manier, het aspect beleving mogelijk geïntegreerd kan worden in de bestaande veiligheidsbeschouwingen binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Gezien de bestaande ervaring binnen de Bouwdienst wordt hierbij speciaal aandacht besteed aan de mogelijke rol van het belevingswaardenonderzoek.

Om tot een antwoord te kunnen komen zijn er drie deelvragen geformuleerd:

1. Inventarisatie: Welke ideeën en kennis bestaan er bij deskundigen en bestuurders op de verschillende departementen ten aanzien van de mogelijkheden en beperkingen van de integratie van beleving in veiligheid?
2. Theorie: Wat is de stand van zaken op het gebied van (inter)nationaal onderzoek naar beleving van veiligheid en risicobeleving?
3. Case-studies: Op welke manier is de informatie uit de risicobelevingsonderzoeken die zijn uitgevoerd binnen de Adviesgroep Belevingswaardenonderzoek gebruikt in veiligheidsbeschouwingen, of beter: wat is er gebeurd met de resultaten van deze onderzoeken?

In de loop van het project is deelvraag 2 uitgebreid met de vraag naar de relatie tussen risicobeleving en risicocommunicatie en deelvraag 3 met de vraag naar de meerwaarde van het Belevingswaardenonderzoek voor kennis over risicopercepties en risicocommunicatie. Daarnaast is voor één veiligheidsthema van de Bouwdienst, i.c. tunnelveiligheid, nagegaan of aandacht voor

³ Dit komt terug in de zogenaamde veiligheidsketen: pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg.

Inleiding

Aanleiding tot het onderzoek

Veiligheid is voor V&W een kerntaak, aldus de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2001). Het werkveld van het ministerie beslaat een breed terrein en vrijwel alle inwoners van Nederland zijn dan ook op één of andere manier bij het veiligheidsbeleid van V&W betrokken: als bewoner, verkeersdeelnemer, gebruiker of aanbieder van vervoersdiensten of anderszins belanghebbende.

In haar rapport "Veiligheid, een zorg voor bestuurders" uit 2001 stelt de Raad voor Verkeer en Waterstaat dat er binnen het ministerie als gevolg van het grote aantal verschillende beleidsvelden, een veelheid aan veiligheidspraktijken bestaat. Dit betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat binnen verschillende sectoren van het ministerie van V&W slachtoffers anders 'geteld' worden¹. Onder meer om die reden wordt er momenteel een samenhangend en geïntegreerd veiligheidsbeleid ontwikkeld.²

Waar het veiligheid betreft heeft het ministerie van V&W volgens de Raad te kampen met twee hardnekkige overblijfselen uit het verleden:

Ten eerste worden veiligheid en risico's op een technische, objectieve manier benaderd. In de klassieke technisch – normatieve, of ook wel de 'objectieve' benadering, ligt de nadruk op kwantitatief meetbare doelen en normen die het geaccepteerde risiconiveau aangeven. Die normen worden via wetgeving vastgelegd en door de overheid gecontroleerd. De technisch geformuleerde normen staan vaak ver af van de burger. Discussies over veiligheid gaan meestal over cijfers en spelen zich af tussen de (technische) experts. Binnen deze benadering is geen of weinig aandacht voor sociaal-psychologische aspecten of risicobeleving. Hiermee samenhangend heeft het thema veiligheid in de communicatie naar burgers toe vaak een technisch karakter. Natuurlijk is er niets mis met technische informatie, maar zij sluit vaak slecht aan bij de belevingswereld van de doelgroep, de burgers. Momenteel heerst binnen in ieder geval een deel van het ministerie de opvatting dat de technische benadering aangevuld zou moeten worden met sociaal psychologische aspecten.

Ten tweede richt de technische benadering zich bijna uitsluitend op preventie. Zeker gezien de recente ervaringen is het natuurlijk van groot belang dat er ook plannen en scenario's klaarliggen voor het geval een ramp daadwerkelijk plaatsvindt, een zogenaamd 'what if' scenario. Het uitgangspunt hierbij is dat het risico nooit terug te brengen is tot nul en dat er daarom ook aandacht wordt besteed aan de situatie waarin een ongeval zich heeft voorgedaan, dit betekent aandacht voor de beperking van de nadelige gevolgen. Veiligheid betreft dus niet alleen het voorkómen van slachtoffers, maar ook beperking van

¹ Verkeersdoden worden anders beschouwd dan het aantal doden bij rampen. Eén maal 200 doden is erger dan 200 maal 1 dode.

² Deze gemeenschappelijke visie is op dit moment in conceptvorm aanwezig en loopt langs vier gedachtelijnen: 1) streven naar een permanente verbetering van de veiligheid; 2) maatregelen expliciet en transparant afwegen; 3) voorbereid zijn op onvermijdelijke risico's; en 4) tot stand doen brengen en onderhouden van veiligheidsmanagement en cultuur binnen V&W (Beleidsbeschouwing veiligheid, concept, juni 2002).

3) Subjectieve veiligheid en V&W-beleidsterreinen

Op dit moment is er geen inzicht in het gevoel van onveiligheid van de burger in relatie tot de verscheidene V&W-beleidsterreinen. Hoe onveilig voelt de burger zich als we het hebben over de beleidsterreinen van V&W? Vindt de burger de luchtvaart veilig? En het autoverkeer? Kustveiligheid? En vervoer van gevaarlijke stoffen? Hoe groot schatten zij de kansen en de gevolgen? Op basis van een onderzoek hiernaar, kan de subjectieve ook met de objectieve veiligheid worden vergeleken, waaruit verschillende handvatten voor het beleid aangereikt kunnen worden. Bijvoorbeeld in het geval dat de objectieve onveiligheid groter blijkt dan de subjectieve, zou getracht kunnen worden het risicobewustzijn bij de burgers te verhogen.

4) Toetsing Risicoperceptie-model

Het in deze studie ontwikkelde causale model voor risicoperceptie is gebaseerd op voornamelijk theoretische literatuur. Om te bepalen of de verschillende factoren werkelijk van belang zijn, en hoe groot dit belang in werkelijkheid is, moet dit model nog wel in de praktijk getoetst worden. De belangrijkste vragen hierbij zijn: hoe werken de verschillende factoren precies op elkaar in, en welke factoren zijn nu werkelijk van belang voor de perceptie, acceptatie en het risicogedrag? Hierbij kan aangehaakt worden op enkele van de belangrijkste vraagstukken die binnen V&W leven, zoals de prangende vraag waarom 1000 verkeersdoden minder maatschappelijke onrust veroorzaken dan 18 doden bij de ramp in Enschede. En waarom voelt men nauwelijks angst voor een overstroming, maar is men wel bang voor chloortreinen?

5) Vergroten van de inzichten op het gebied van risicocommunicatie

De meer inhoudelijke aanbevelingen uit dit rapport zouden gekoppeld moeten worden aan het proces van risicocommunicatie. De uitwerking maakt inschakeling van een communicatiedeskundige noodzakelijk. Het meest praktisch is dat de theoretische inzichten worden toegepast op een concreet project. Een verdere uitwerking binnen het thema "tunnelveiligheid" lijkt voor de hand te liggen.

6) De rol van het Belevingswaardenonderzoek bij onderzoek naar risicoperceptie en risicocommunicatie.

In deze rapportage is aangegeven wat de potentiële rol van het BWO zou kunnen zijn t.a.v. risicoperceptie en risicocommunicatie. Een volgende stap zou kunnen zijn dat de Adviesgroep Belevingswaardenonderzoek deze mogelijkheden actief uitdraagt naar de verschillende organisatieonderdelen van V&W. Belevingsonderzoek naar risicoperceptie en het gebruik van de resultaten voor risicocommunicatie dient gestructureerd en gecoördineerd plaats te vinden zodat verdere kennisopbouw, gebaseerd op de bestaande kennis en ervaring, op dit gebied door kan gaan.

7) De verschillende activiteiten op het gebied van beleving van veiligheid en de relatie tussen veiligheidsbeleving en risicocommunicatie behoeven coördinatie om de kennis verder te ontwikkelen en toe te passen, maar ook om de kennis te ontsluiten en onderling uit te kunnen wisselen. Er is bijvoorbeeld een vergelijkbare, maar uitgebreidere, exercitie ten aanzien van het thema "overstromingsrisico's" uitgevoerd binnen het project Veiligheid Nederland in Kaart. Daarnaast start ten aanzien van het thema "vervoer Gevaarlijke Stoffen" in 2003 een interdepartementaal traject om tot een rijksbrede visie op de communicatie rondom externe veiligheid te komen, waarvan het omgaan met risicopercepties een belangrijk onderdeel is (Ministerie V&W, 2003).

In het laatste hoofdstuk wordt, ondermeer op verzoek van de klankbordgroep, een aanzet gegeven voor de gebruiksmogelijkheden van de theoretische inzichten voor de dagelijkse praktijk van de Bouwdienst. Voor het praktijkvoorbeeld "tunnelveiligheid" is nagegaan a) op welke manier risicobeleving wordt meegenomen in ontwerpen, en b) of inzichten in risicobeleving aanknopingspunten hebben opgeleverd voor (risico) communicatie. Het blijkt dat het aspect beleving binnen het thema tunnelveiligheid een rol van belang speelt. Op basis van de beleving van tunnels (benauwd, donker, saai) en de invloed van die beleving op het rijgedrag (onregelmatige snelheid, afstand nemen van de tunnelwand, etc.) zijn een aantal functionele eisen (t.a.v. licht en ruimte) aan het ontwerp van tunnels ontwikkeld. Mede door deze maatregelen worden de Nederlandse tunnels als veilig beschouwd en worden de restrisico's geaccepteerd omdat meer veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld sprinklers) te kostbaar zijn.

Eén van de cruciale factoren in de onveiligheid is het (rij)gedrag. Vandaar dat de aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn gericht op beïnvloeding van dat gedrag via communicatie. (Risico)communicatie wordt ingezet om zowel het rijgedrag als de zelfredzaamheid in het geval van incidenten te vergroten. Dit strookt met de gedachte dat een grotere (aantoonbare) zelfredzaamheid en beheersbaarheid van de ramp leidt tot een groter veiligheidsgevoel.

Aanbevelingen voor een follow up:

De onderliggende rapportage kan gezien worden als een eerste stap in de integratie van het aspect beleving in het veiligheidsbeleid van de Bouwdienst. Het is duidelijk dat er een proces in gang is gezet om veiligheidsbeleving een volwaardige plaats te geven in de ontwerpfilosofie van de Bouwdienst. Vanuit de hier gepresenteerde inzichten zijn dan ook een aantal vervolgstappen geformuleerd:

1) Essay "Risicohomeostase en de rol van de overheid".

De "risicohomeostase" (Vlek, 2002) houdt in dat ieder mens een min of meer constant risiconiveau aanhoudt voor verschillende activiteiten. Dit zou betekenen dat beleidsmaatregelen, beoogd om de veiligheid te vergroten, leiden tot onveilig gedrag: de airbags in auto's of de verlichting in tunnels leiden ertoe dat bestuurders bijvoorbeeld grotere snelheden aanhouden.

Hoe moet de overheid hiermee omgaan? Op welke manier verhoudt de risicohomeostase zich tot de nagestreefde optimale, dan wel maximale veiligheid? In een essay wordt een aantal aspecten van dit dilemma besproken om een interne discussie op gang te brengen over de rol van de overheid als risicoregulator.

2) Het ontwikkelen van een veiligheidscultuur (in het kader van veiligheidsmanagement V&W).

Veiligheid(sbeleving) moet een integraal onderdeel van beleids- en uitvoeringsprocessen gaan vormen; het moet onderdeel zijn van de veiligheidscultuur die niet alleen verbaal maar ook aantoonbaar aanwezig is op alle niveaus van beleidsvorming en -uitvoering.

Het idee is een (aantal) student(en)onderzoek(en) te laten uitvoeren die zich richten op de operationalisering van een veiligheidscultuur (wat is het?) om vervolgens deze cultuur binnen verschillende afdelingen van de bouwdienst in beeld te brengen.

en/of de acceptatie van risico's door burgers kunnen vergroten, zoals bijvoorbeeld verhoging van het risicobewustzijn of vergroting van de zelfredzaamheid of de totstandbrenging van een veiligheidscultuur.

Bij deze maatregelen speelt risicocommunicatie een belangrijke rol. Indien de dimensies via sociaal-wetenschappelijk onderzoek onder de Nederlandse bevolking getoetst zou worden, is het aannemelijk dat via risicocommunicatie de belangrijke dimensies, en daarmee het veiligheidsgevoel, beïnvloed kunnen worden. Communicatie is al lang niet meer alleen éézijdige, technische informatieverstrekking vanuit de overheid, maar moet gezien worden als een wederzijds informatieproces: burgers informeren de overheden wat zij vinden en / of willen en overheden spelen hierop in bij beleid en uitvoering. Tegenwoordig spreken de communicatiedeskundigen dan ook liever in termen van democratische risicocommunicatie waarbij de betekenisgeving aan het risico van zowel de deskundigen als de burgers van het begin af aan centraal staat. Met behulp van communicatie worden de 'rivaliserende rationaliteiten' van deskundigen en burgers dicht bij elkaar gebracht. In een langdurig politiek-maatschappelijk proces zou gestreefd moeten worden naar een zo volledig mogelijk beeld van risico's en de betekenis daarvan voor verschillende groepen. Participatie in en invloed op het besluitvormingsproces ten aanzien van risicovolle activiteiten zou centraal moeten staan. Helderheid, openheid en tijdigheid zijn de sleutelwoorden in moderne risicocommunicatie die gericht zou moeten zijn op: a) het duidelijk maken van de potentiële catastrofaliteit van een activiteit, b) het vergroten van het risicobewustzijn, en daarmee van de zelfredzaamheid van individuen en groepen, c) de totstandbrenging van een veiligheidscultuur, d) een maatschappelijke discussie over de aanvaardbaarheid van het restrisico en e) het vergroten van de keuzevrijheid of het bieden van zogenaamde handelingsalternatieven.

Gezien de ervaringen bij de Bouwdienst is er speciaal aandacht geschonken aan de rol die het Belevingswaardenonderzoek (BWO) zou kunnen spelen bij de integratie van het aspect beleving in veiligheidsbeschouwingen. Daartoe zijn er een drietal belevingswaardenonderzoeken gericht op risicobeleving geëvalueerd. In de conclusies wordt uitgebreid ingegaan op de bijdrage van het BWO voor het begrip van risicobeleving door betrokkenen, het gebruik van de uitkomsten voor beleid en uitvoering en de daaraan verbonden implicaties voor communicatie. Uit de evaluaties blijkt dat het BWO een bruikbaar instrument is om de risicopercepties verder uit te werken (waarbij de onderscheiden risicodimensies als theoretisch kader dienen). Het BWO draagt bij aan de vertaling van de risico's naar de leefwereld van de burgers en vice versa! Bovendien is het BWO een manier om de vaak uiteenlopende visies van burgers en deskundigen bij elkaar te brengen. Met andere woorden: om de subjectieve en objectieve veiligheid bij elkaar te brengen. Helaas blijkt wel uit de evaluaties dat de inzichten in risicobeleving niet standaard vertaald worden naar beleidsmaatregelen of communicatie over beleidsmaatregelen. Dit terwijl de potentiële bijdrage voor risicocommunicatie aanzienlijk is. Het BWO sluit aan bij kleinschalige vormen van risicocommunicatie, waarbij een gezamenlijke betekenisgeving aan het risico centraal staat. Het geeft inzicht in de aspecten van het risico die van belang gevonden worden (relevantie), de voorkennis of het risicobewustzijn (referentiekader) en de concrete oplossingsrichtingen. Afstemming van een communicatiestrategie op deze inzichten leidt tot efficiëntere en effectievere communicatie. De potentie van het BWO is in de praktijk nog niet volledig benut.

Samenvatting

De benadering van het begrip veiligheid binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt traditioneel gekenmerkt door (1) de nadruk op technische, objectieve kans * gevolg berekeningen, en door (2) de overheersende aandacht voor preventie. De laatste jaren is deze benadering, onder meer als gevolg van de nagestreefde publieksgerichte benadering, kritisch beschouwd: Langzamerhand wint de overtuiging terrein dat de technische benadering aangevuld zou moeten worden met sociaal psychologische aspecten van veiligheid (de beleving van veiligheid). Ook raakt men ervan overtuigd dat er aandacht besteed zou moeten worden aan de gehele veiligheidsketen, naast preventie ook aan preparatie, repressie en nazorg, inclusief de zogenaamde "what-if" benadering.

In de veiligheidsbeschouwingen van V&W is (onderzoek naar) veiligheidsbeleving echter een 'blinde vlek'. Het project "Integratie Beleving in Veiligheidsbeschouwingen" (IBV) is erop gericht geweest inzicht te krijgen in de manier waarop het aspect beleving geïntegreerd zou kunnen worden in de veiligheidsbeschouwingen.

Hiertoe is allereerst een inventarisatie bij verschillende departementen gemaakt naar de manier waarop het aspect beleving bij hen is geïntegreerd in veiligheidsonderzoeken en -beleid. Het blijkt dat de integratie van veiligheidsbeleving als zeer belangrijk wordt ervaren, maar dat dit in de praktijk moeilijk is. Volgens de respondenten ligt dit onder meer aan het ontbreken van een goed instrumentarium. Er wordt niet altijd een koppeling gemaakt tussen de objectieve en subjectieve veiligheid, waardoor het niet duidelijk is óf er een verschil is tussen objectieve en subjectieve veiligheid en ook niet bekend is wat de reden voor een eventuele discrepantie zou kunnen zijn. Bovendien worden de oorzaken van subjectieve veiligheid (waarom of waardoor voelen mensen zich onveilig?) nauwelijks onderzocht. Nieuw beleid op het gebied van sociale veiligheid blijkt niet gebaseerd te zijn op onderzoeksresultaten, afkomstig van gestandaardiseerd onderzoek, maar op een 'fingerspitzengefuhl' van hetgeen er leeft in de samenleving.

Belevingsonderzoek wordt wel toegepast bij het bepalen van doelgroepen voor voorlichtingscampagnes voor de preventie van onveilige situaties in de privé omgeving (brandpreventie, veilig naar school, etc.); bij risicocommunicatie dus.

Wat is nu precies beleving van veiligheid? Welke zijn die sociaal-psychologische factoren die in een integrale benadering de riskantheid van risico's bepalen? Naast de kans en het gevolg spelen ook andere eigenschappen van het risico (waaronder directe en indirecte effecten en observeerbaarheid), eigenschappen van het individu (waaronder beheersbaarheid, zelfredzaamheid, bekendheid met het risico, vrijwilligheid van blootstelling) en eigenschappen van de sociale omgeving (waaronder verdeling van de maatschappelijke voor- en nadelen, het bestaan van een veiligheidscultuur en bekendheid bij de wetenschap) een rol. De reële veelvormigheid van het risico wordt hiermee in beeld gebracht. Inzicht in de risicodimensies kan bijdragen aan een expliciete afweging van activiteiten en maatregelen. De theoretisch onderscheiden risicodimensies kunnen belangrijke aanknopingspunten bieden voor het verkrijgen van inzicht in het complexe proces van risicobeleving, risicogedrag en beïnvloeding daarvan door risicocommunicatie. Uit de theoretisch onderscheiden risicodimensies zijn rechtstreeks maatregelen af te leiden die het veiligheidsgevoel van burgers

5	Belevingswaardenonderzoek: meerwaarde voor risicoanalyse	61
5.1	Inleiding	61
5.2	Wat is Belevingswaardenonderzoek?	61
5.2.1	Inleiding	61
5.2.2	Korte beschrijving van de methode van het BWO	62
5.3	Evaluatie Belevingswaardenonderzoek "Pilot Baggertechniek Waal"	63
5.3.1	Inleiding	63
5.3.2	Resultaten van het Belevingswaardenonderzoek	64
5.3.3	Follow-up	66
5.3.4	Conclusie	67
5.4	Evaluatie Risicobeleving Hoogwater	68
5.4.1	Inleiding	68
5.4.2	Resultaten	69
5.4.3	Follow-up	83
5.4.4	Conclusie	84
5.5	Evaluatie "Belevingswaarden Rivierenland"	84
5.5.1	Inleiding	84
5.5.2	Resultaten	84
5.5.3	Follow-up	76
5.5.4	Conclusie	86
5.6	Conclusie: waarde van het BWO voor de integratie van risicobeleving en risicocommunicatie in veiligheidsbeschouwingen.	86
6	Risicobeleving, de vertaling naar de praktijk van V&W en de Bouwdienst	81
6.1	Beleidsuitgangspunten	81
6.1.1	De Bouwdienst: Veiligheidsbeschouwingen en de Ontwerpfilosofie	81
6.1.2	V&W: De Veiligheidsketen	83
6.2	Een praktijkvoorbeeld: Veiligheidsbeleving en tunnelveiligheid	94
6.2.1	Inleiding	94
6.2.2	De beleving van tunnelveiligheid	94
6.2.3	Risicocommunicatie en tunnelveiligheid	96
6.3	Conclusies	97
	Literatuurlijst	99
	Bijlage A – Themalijst Veiligheid	105
	Bijlage B – Gespreksverslagen	106
	Bijlage C – Gespreksverslagen risicocommunicatie	118
	Bijlage D – Gespreksverslagen behorende bij hoofdstuk 6	122

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Inleiding	11
1 Veiligheid en de rol van de overheid	15
1.1 Definities van Veiligheid	15
1.2 Meerwaarde van de integratie van het aspect beleving	16
1.3 De relatie tussen objectieve en subjectieve veiligheid	19
1.4 Rol van de overheid	19
2 Inventarisatie integratie veiligheid en beleving op Rijksniveau	23
2.1 Sociale veiligheid	24
2.1.1 Bestaand beleid	24
2.1.2 Bestaand instrumentarium	26
2.1.3 Resultaten van onderzoek en de invloed op het beleid.	30
2.1.4 Conclusies	31
2.2 Fysieke veiligheid (binnen V&W)	31
2.2.1 Bestaand beleid	31
2.2.2 Bestaand instrumentarium	32
2.2.3 Resultaten van onderzoek en de invloed op het beleid	32
2.2.4 Conclusies	33
2.3 Individuele veiligheid: Veiligheid in de privé woon- en leefomgeving	34
2.3.1 Bestaand beleid	34
2.3.2 Bestaand instrumentarium	35
2.3.3 Resultaten van onderzoek en de invloed op het beleid	35
2.3.4 Conclusies	36
2.4 Conclusies Inventarisatie (sociaal, fysiek & individueel)	36
3 De subjectieve beoordeling van risico's: een overzicht van de aandachtspunten in de theorie	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Risicobeleving – het waargenomen risico, of: waarom is iets riskant?	40
3.2.1 Eigenschappen van het risico	41
3.2.2 Eigenschappen van het individu	43
3.2.3 Eigenschappen van de sociale omgeving (maatschappij)	46
3.3 Risicoacceptatie – wanneer zijn risico's aanvaardbaar?	48
3.4 Risicogedrag	50
3.5 Conclusie	51
4 Risicocommunicatie	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Van technische naar democratische risicocommunicatie	53
4.3 Praktische doelstellingen voor risicocommunicatie	55
4.4 De praktijk: inventarisatie van de behoeften aan kennis over risicocommunicatie bij de RD's van Rijkswaterstaat.	58
4.4.1 Huidige activiteiten ten aanzien van risicocommunicatie	58
4.4.2 Behoeftte aan kennis over risicoperceptie en risicocommunicatie	59
4.4.3 Conclusie	59
4.5 Conclusie	59