

SAMENVATTING

DOELTREFFENDE
RISICOCOMMUNICATIE:
EEN INVENTARISEREND
ONDERZOEK

WODC projectnummer 3032



Colofon

Uitgave

Universiteit Twente
Drienerlolaan 5
7522 NB Enschede
www.utwente.nl

I&O Research
Zuiderval 70
7543 EZ Enschede

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
www.ioresearch.nl

Datum

Maart, 2021

Aanvrager

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Auteurs

Dr. Margôt Kuttschreuter	(Universiteit Twente)
Dr. Mariëlle Stel	(Universiteit Twente)
Marleen Haandrikman	(Universiteit Twente)
Drs. Jaap Bouwmeester	(I&O Research)
Drs. Frank ten Doeschot	(I&O Research)
Gwendolyn van Straaten, MSc	(I&O Research)
Wouter Andringa, MSc	(I&O Research)

Begeleidingscommissie

Dr. M.J. van Duin	(Instituut Fysieke Veiligheid, voorzitter)
Prof. dr. M.L.A. Dückers	(Arq Kenniscentrum Impact / Rijksuniversiteit Groningen)
S.C.C. Kuypers, MSc	(Politiedienstencentrum, Dienst Communicatie)
H.M. Wiersema, MBA	(Ministerie van Justitie en Veiligheid, NCTV)
Drs. T.L. van Mullekom	(Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)

© 2021 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Leesvervangende samenvatting

Dit rapport bevat een verslag van een onderzoek naar de doeltreffendheid en toekomstbestendigheid van de manier waarop de Nederlandse overheid over risico's communiceert. In deze context houdt doeltreffendheid in dat de communicatiedoelen bereikt worden, dat de communicatie aansluit bij de informatiebehoefte van de burger, dat de beoogde doelen consistent zijn met relevant beleid, en dat zij op een adequate en efficiënte manier worden bereikt. Het onderzoek richt zich dus zowel op de reacties van burgers op de communicatie als op de processen bij de overheid.

Beleidscontext en theoretische invalshoek

Wat betreft de reacties bij burgers, zijn aan de doeltreffendheid van de risicocommunicatie twee aspecten te onderkennen: de effectiviteit van de risicocommunicatie en de mate waarin de risicocommunicatie aan de informatiebehoefte van burgers voldoet (National Research Council, 1989; Leiss, 2014). Indicatoren voor de effectiviteit van risicocommunicatie zijn de kennis van de burger over de risico's in de omgeving, de kennis van de burger over de maatregelen die de overheid neemt om de risico's te reduceren, en de kennis van de burger over de maatregelen die hijzelf kan nemen om risico's te reduceren en het ondernemen van actie naar aanleiding van verkregen informatie om dit te bereiken. Indicatoren voor de mate waarin de risicocommunicatie aansluit op de informatiebehoefte van burgers, zijn de mate waarin de beschikbare informatie in de informatiebehoefte van de burger voorziet, de mening van de burger over de overheid als verschaffer van informatie, de appreciatie van de burger van de inhoud van de verstrekte informatie, de appreciatie van de burger van de kanalen waarop die informatie beschikbaar is en de appreciatie van de burger van de communicatiestrategie die de overheid gebruikt om de informatie over te dragen.

Wat betreft processen bij de overheid, kan risicocommunicatie als doeltreffend gezien worden wanneer de beoogde doelen consistent zijn met relevant beleid en de ontwikkeling en uitvoering van de activiteiten op adequate en efficiënte wijze plaatsvindt (zie IFV, 2018). Concreet houdt dit in dat de risicocommunicatie zou moeten aansluiten op de Regionale Risicoprofielen en de Nationale Veiligheid Strategie, dat er door betrokken actoren op constructieve wijze samengewerkt wordt, dat de ontplooiende activiteiten overeenstemmen met criteria voor doeltreffende risicocommunicatie uit de wetenschappelijke literatuur, en dat de

risicocommunicatie voldoet aan de geformuleerde criteria voor toekomstbestendige risicocommunicatie.¹ Bij dit laatste gaat het om tijdig en eenduidig communiceren, het centraal stellen van het netwerk, flexibiliteit, van buiten naar binnen werken en het aansluiten op technologische ontwikkelingen.

Method

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, is een mixed-methods onderzoeksstrategie toegepast die bestond uit een literatuuronderzoek, drie empirische onderzoeken onder burgers (een enquête, een secundaire analyse van flitspeilingen over de coronaproblematiek en een socialemedia-analyse van berichten naar aanleiding van persconferenties waarin maatregelen aangekondigd werden om de verspreiding van het coronavirus te beperken), en diepte-interviews met een aantal communicatieprofessionals bij de veiligheidsregio's en de landelijke overheid.

Resultaten

Bevindingen uit de onderzoeken onder burgers

De resultaten van het onderzoek onder burgers zijn hieronder samengevat. Hierbij wordt ingegaan op de effectiviteit in termen van kennis over risico's en het ondernemen van actie naar aanleiding van verkregen informatie, en op de informatiebehoefte. Ook worden enkele kanttekeningen bij het onderzoek gemaakt.

Effectiviteit in termen van kennis: Wat betreft de effectiviteit van de risicocommunicatie in termen van kennis over risico's, blijkt uit het onderzoek dat burgers wel ongeveer weten wat de risico's in hun omgeving zijn en dat ze denken daar redelijk veel over te weten. Of hun kennis over de kans en de ernst van de risico's in hun omgeving accuraat is, is onduidelijk. Verder bleek dat de kennis onder burgers over de maatregelen die de overheid heeft genomen ter voorkoming, bestrijding of beheersing van rampen en crises beperkt is. De meningen van burgers waren verdeeld over de mate waarin zij over voldoende informatie beschikten om tijdens een ramp of crisis adequaat te kunnen handelen: terwijl 50% aangaf voldoende informatie te hebben om zich tijdens rampen en crises in veiligheid te brengen, gaf 40% aan dat

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30 821, nr. 50, brief van 12 november 2018; Plan van aanpak toekomstbestendige risico- en crisiscommunicatie – uitwerking speerpunt agenda risico- en crisisbeheersing 2018-2021.

dat bij hen niet het geval was. Een aanzienlijk deel van de burgers lijkt zich dus wel geïnformeerd te voelen over de risico's in de omgeving, maar minder over maatregelen die zij zouden kunnen treffen om die risico's te reduceren.

Opgemerkt zij dat burgers met name openstaan voor informatie als die voor hen persoonlijk relevant is. Het is dus mogelijk dat de verschafte informatie bij deze burgers meer effect op de kennis over doeltreffende maatregelen teweeggebracht heeft dan bij burgers voor wie de informatie niet persoonlijk relevant was. Dit zou in vervolgonderzoek nagegaan kunnen worden.

Effectiviteit in termen van het ondernemen van actie: Wat betreft het ondernemen van actie naar aanleiding van verkregen informatie bleek dat veel burgers zeiden concrete initiatieven genomen te hebben om bepaalde risico's uit het Regionaal Risicoprofiel het hoofd te bieden. Dit gold met name voor de uitbraak van een ziektegolf onder de bevolking, de bedreiging van de volksgezondheid, extreme weersomstandigheden, en verstoring van de energie- en drinkwatervoorziening. Dit zijn concrete risico's die tijdens de dataverzameling actueel waren, en bovendien om makkelijk uitvoerbare handelingen vroegen: afstand houden, thuisblijven, binnen blijven tijdens het heetste moment van de dag, de tuin niet sproeien, et cetera.

Aansluiting bij de informatiebehoefte van de burger: Wat betreft de aansluiting van de risicocommunicatie bij de informatiebehoefte van de burger bleek dat burgers voornamelijk behoefte hebben aan informatie over rampen en crises wanneer die voor hen persoonlijk relevant is. Er lijkt geen sprake te zijn van een behoefte aan meer informatie onder brede lagen van de bevolking. Wel zijn er aanwijzingen dat met name burgers die zich kwetsbaar voelen, van mening zijn dat zij te weinig informatie hebben en graag meer zouden willen weten over de risico's in hun omgeving, hoe zij zich hierop zouden kunnen voorbereiden en wat zij zouden moeten doen om zich in veiligheid te brengen.

Burgers vinden over het algemeen de informatie van de overheid over risico's uit het Regionaal Risicoprofiel wel duidelijk, maar slechts ongeveer de helft van de burgers gaf aan in staat te zijn die informatie te integreren in een handelingsperspectief. Wat betreft de crisiscommunicatie over de coronaproblematiek tijdens de eerste golf in het voorjaar van 2020 bleek dat burgers vonden dat de overheid haar besluiten goed toelichtte.

Burgers geven aan een voorkeur te hebben voor het verkrijgen van informatie via de traditionele media en nieuwsites. Opgemerkt zij dat de rol van internetzoekmachines bij het

zoeken van informatie onderbelicht gebleven is in dit onderzoek. Het is zeer de vraag of burgers die een internetzoekmachine (Google) gebruiken om informatie te zoeken en dan doorklikken op een van de bovenste links in het zoekresultaat, achteraf nog weten welke site ze geraadpleegd hebben.

Er zijn verschillen in voorkeur voor de wijze waarop burgers geïnformeerd willen worden. Sommige burgers prefereren een strategie waarbij het initiatief voor de informatieverstrekking bij de overheid ligt, andere burgers een strategie waarbij de overheid relevante informatie beschikbaar stelt die de burger makkelijk zelf kan vinden.

Kanttekeningen: Bij het onderzoek zijn enkele kanttekeningen te maken. Ten eerste zijn de bevindingen voornamelijk gebaseerd op zelfrapportage. In hoeverre het gepercipieerde kennisniveau overeenstemt met het werkelijke kennisniveau is echter onduidelijk. Zelfgerapporteerd gedrag is immers geen objectieve maat voor feitelijk uitgevoerd gedrag. Ten tweede is het zinvol om in vervolgonderzoek niet alleen in te gaan op het treffen van maatregelen, maar ook op de vraag in hoeverre de verstrekte risico-informatie de burger geholpen heeft bij de besluitvorming over de manier om met die risico's om te gaan. Ten derde is bij het inventariseren van de bronnen die burgers gebruiken om informatie over risico's te zoeken, op een aantal specifieke informatiebronnen ingegaan. Er zou meer aandacht moeten zijn voor informatiebronnen van burgers die een internetzoekmachine gebruiken en dan klikken op een van de bovenste links in het zoekresultaat. Ten vierde beperkte de socialemedia-analyse zich tot een analyse van de frequentie, het onderwerp en de toonzetting van de berichten die gepost werden naar aanleiding van de persconferenties van de overheid waarin maatregelen werden aangekondigd om de verspreiding van het coronavirus te beperken. Verder inhoudsanalytisch onderzoek naar de berichten op sociale media zou zinvol zijn. Tot slot is een beeld geschetst van de kennis, percepties, gedrag en informatiebehoefte van burgers, maar heeft er geen differentiatie plaatsgevonden naar persoonsgebonden variabelen als ervaring, attitude, leeftijd, geslacht en opleiding.

Bevindingen uit het onderzoek onder professionals

De resultaten uit het onderzoek onder professionals zijn hieronder samengevat. De samenvatting is gestructureerd aan de hand van de vier deelvragen aangaande de doeltreffendheid van de risicocommunicatie in termen van de processen bij de overheid: de aansluiting bij relevant

beleid, de samenwerking met andere actoren, de aansluiting van de risicocommunicatie op de wetenschappelijke literatuur en de toekomstbestendigheid van de risicocommunicatie.

Aansluiting bij het Regionaal Risicoprofiel en de Nationale Veiligheid Strategie: Uit het onderzoek blijkt dat de risicocommunicatie van de veiligheidsregio's en landelijke overheid aansluit bij de Regionale Risicoprofielen en de Nationale Veiligheid Strategie, maar dat die communicatie niet beperkt is tot risico's die in deze beleidsdocumenten worden genoemd. De thema's waarover gecommuniceerd wordt, worden ook bepaald door de risico-actualiteit.

Samenwerking: Er wordt volgens de professionals veel en op meerdere manieren met andere actoren samengewerkt. De vraag naar de doeltreffendheid van die samenwerking is lastig te beantwoorden, omdat dit vraagt om een maat voor de doeltreffendheid van de samenwerking tussen betrokken actoren rond relevante risico's. Samenwerking met andere actoren kan tot een onderlinge afstemming van de inhoud en vorm van de risicocommunicatie leiden. Hoe vaak dat voorkomt, tussen welke actoren en over welke risico's is onduidelijk. Gezien de diversiteit in de ontwikkeling en uitvoering van risicocommunicatie in Nederland en de daarbij betrokken actoren is deze vraag niet eenvoudig te beantwoorden.

Aansluiting bij de wetenschappelijke literatuur: Aan doeltreffende risicocommunicatie worden in de wetenschappelijke literatuur vier belangrijke aspecten onderscheiden: de keuze van de zender, de inhoud van de boodschap, de afstemming van de communicatie op de doelgroep en continuïteit in de communicatie.

Uit de interviews blijkt dat de risicoprofessionals zich bewust zijn van het belang van de keuze voor degene die de risicocommunicatieboodschap ontwikkelt en vertolkt. Of dit geleid heeft tot keuzes voor zenders die door de doelgroep competent en aantrekkelijk gevonden worden, zou nader onderzocht moeten worden. Verder bleek dat de professionals het belang van het bieden van een handelingsperspectief onderkennen en dat ze dat, naar eigen zeggen, ook doen. Uit de enquête onder burgers komt echter naar voren dat dit niet bij iedereen overkomt. Wat betreft doelgroepgerichte communicatie blijkt dat de professionals in de veiligheidsregio's inzien dat dit effectiever is, maar hieraan ook nadelen zien, omdat de georganiseerde activiteiten meestal kleinschalig zijn en de organisatie hiervan om een grotere capaciteit vraagt. De landelijke professionals maken naar eigen zeggen minder gebruik van doelgroepgerichte communicatie, omdat zij zich in principe op de hele bevolking richten. Tot slot

blijkt dat er met name over risico's gecommuniceerd wordt wanneer de urgentie van een situatie daar aanleiding toe geeft. Dat betekent dat er maar in beperkte mate sprake is van continuïteit in de communicatie.

Dit betekent dat het beeld dat de professionals geschetst hebben van de wijze waarop de risicocommunicatie uitgevoerd wordt, ten dele aansluit bij de criteria voor doeltreffende risicocommunicatie die uit de wetenschappelijke literatuur bekend zijn.

Toekomstbestendigheid: Uit het onderzoek blijkt dat het beeld dat de professionals van hun werkzaamheden in het kader van risicocommunicatie schetsen, aansluit bij de criteria voor toekomstbestendige risicocommunicatie die in het “Plan van aanpak toekomstbestendige risico- en crisiscommunicatie” zijn genoemd. Ze onderkennen het belang van het communiceren vanuit een netwerk en nemen initiatieven om dat netwerk te verbreden. Verder is er sprake van een flexibele werkwijze, die gekarakteriseerd kan worden als werkend van buiten naar binnen. Ze streven ernaar tijdige en eenduidige informatie te verstrekken. Dit laatste wordt ondersteund door resultaten uit de onderzoeken onder burgers, die erop duiden dat de risicocommunicatie die burgers in 2019-2020 hebben ontvangen door hen als duidelijk en eenduidig ervaren is.

Op drie punten zien de professionals nog ruimte voor verbetering. Inhoudelijk gezien zou er in de ontwikkeling en uitvoering van risicocommunicatie meer aandacht moeten komen voor nieuwe en complexe risico's, zoals klimaatverandering en de energietransitie. Qua communicatiestrategie zou het gebruik van nieuwe communicatietechnologieën naast de inzet van traditionele media verder ontwikkeld moeten worden. Ten derde zou er meer ruimte moeten komen voor verdere professionalisering, zoals voor wetenschappelijke kennis en theoretische modellen over gedragsverandering.

Kanttekeningen: Bij het onderzoek zijn enkele kanttekeningen te maken. Ten eerste berusten de resultaten van het onderzoek op het beeld dat risicoprofessionals hiervan geschetst hebben. Dit betekent dat de verkregen data de perceptie van de professionals weergeven. Ten tweede is sprake van een relatief beperkte en selectieve steekproef. De optiek van de gemeente komt bijvoorbeeld niet of nauwelijks naar voren. Hierdoor is het om methodologische redenen niet mogelijk om de resultaten naar de ontwikkeling en uitvoering van risicocommunicatie in Nederland te generaliseren. Daar staat tegenover dat de professionals betrokken zijn bij de communicatie over uiteenlopende thematiek. De interviews hebben hiermee inzicht verschaft

in de breedte van het palet van de risicocommunicatie door de veiligheidsregio's en de landelijke overheid. Hiermee samenhangend: de wijze waarop de professionals hun risicocommunicatie gestalte geven, is onder meer afhankelijk van het risico waarover gecommuniceerd wordt. Er wordt waarschijnlijk een beter beeld van de doeltreffendheid van de risicocommunicatie bij de overheid verkregen als er in het onderzoek naar de processen bij de overheid gedifferentieerd zou worden naar het specifieke risico.

Conclusies en reflectie

Diversiteit in de ontwikkeling en uitvoering van risicocommunicatie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat er in Nederland sprake is van zo'n grote diversiteit in de ontwikkeling en uitvoering van risicocommunicatie en de daarbij betrokken actoren, dat men zich kan afvragen of het wel mogelijk is om een conclusie over de doeltreffendheid van de risicocommunicatie in zijn algemeenheid te trekken. Bij de risicocommunicatie vanuit de overheid gaat het erom dat 1) een overheidsinstantie 2) met een bepaald doel 3) een bepaalde boodschap 4) over een bepaald risico 5) via een (combinatie van) bepaalde media probeert over te brengen op een 6) bepaalde doelgroep. Dit betekent dat de risicocommunicatie in Nederland op een veelvoud aan manieren gestalte gegeven wordt. Dat maakt het uitermate complex om op basis van empirische bevindingen generaliserende uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de risicocommunicatie in Nederland.

Beperkte data over de effectiviteit van de risicocommunicatie in Nederland beschikbaar

Veel informatie over het effect en de effectiviteit van de risicocommunicatie is gebaseerd op zelfrapportage in survey-onderzoek. Deze onderzoeksmethode is niet geschikt om het daadwerkelijke effect van risicocommunicatie op de kennis, attitude en het gedrag van burgers vast te stellen. Hiervoor dient van een experimentele opzet gebruikgemaakt te worden. Dergelijk onderzoek wordt gedaan vanuit de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het ministerie van Algemene Zaken.²

Wetenschappelijke methoden ter ontwikkeling van doeltreffende risicocommunicatie

Onder sommige professionals bestaat behoefte aan verdere professionalisering. Dit betreft onder andere kennis over de wetenschappelijke literatuur en theoretische modellen over

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/campagnes>

gedragsdeterminanten, waarop zij hun risicocommunicatie kunnen baseren. De methodologie van het ontwikkelen van interventies biedt in dezen een perspectief. Voorbeelden zijn een algemene sociaalpsychologische methode om interventies te ontwikkelen zoals beschreven door Buunk en Dijkstra (2014), en de wat specifiekere, door de rijksoverheid ontwikkelde, [CASI](#)-methode die zich richt op interventies ter verandering van het gedrag.³ De algemenere methode houdt in dat er een systematische analyse van de problematiek gemaakt wordt, waarna er een theoretisch onderbouwde interventie wordt ontwikkeld die specifiek is voor de betreffende problematiek.

Spanningsveld tussen effectieve en efficiënte risicocommunicatiestrategieën

Volgens de literatuur is doeltreffende risicocommunicaties gebaseerd op de analyse van de doelgroep en de aansluiting van de communicatiestrategie bij de doelgroep. Volgens de professionals zijn doelgroepgerichte activiteiten vaak kleinschaliger. De capaciteit die nodig is om dergelijke kleinschalige activiteiten uit te voeren, is echter groter. De grotere effectiviteit van kleinschalige activiteiten wil niet zeggen dat grootschalige campagnes niet effectief kunnen zijn. Dit kan wel zo zijn, als de campagne voldoet aan de criteria voor doeltreffende campagnes die uit de literatuur bekend zijn, zoals duidelijkheid van de informatie. Verder sluit het een het ander niet uit. Zo kunnen er kleinschalige, lokale en regionale activiteiten georganiseerd worden die aansluiten bij een landelijke publiekscampagne. Het combineren van regionale en landelijke risicocommunicatie kan het effect van de risicocommunicatie versterken.

Redelijke aansluiting op informatiebehoefte, meer aandacht voor rol van internet

Uit het onderzoek blijkt dat de risicocommunicatie redelijk aansluit bij de informatiebehoefte van de burger. Over het algemeen wordt de verstrekte informatie duidelijk gevonden, maar niet alle burgers zijn in staat om die in een handelingsperspectief om te zetten. Sommige burgers prefereren geïnformeerd te worden via de traditionele media en nieuws, andere zoeken liever zelf naar informatie op internet. De implicatie hiervan is dat er bij de risicocommunicatie voor gezorgd moet worden dat relevante informatie van de overheid makkelijk te vinden is.

³ Zie: <https://www.communicatierijk.nl/vakkennis/casi>

Weinig zicht op de feitelijke samenwerking tussen actoren in de risicocommunicatie

De resultaten van het onderzoek naar de risicocommunicatie bij de overheid berusten op het beeld dat risicoprofessionals hiervan geschetst hebben. Het is onduidelijk in hoeverre het geschetste beeld overeenkomt met de feitelijke gang van zaken bij de ontwikkeling en uitvoering van risicocommunicatie. Er wordt naar eigen zeggen veel met andere actoren in het risicodomein samengewerkt, wat kan leiden tot onderlinge afstemming van de inhoud en de vorm van de risicocommunicatie. Hoe vaak dat daadwerkelijk voorkomt, tussen welke actoren en met betrekking tot welke risico's is op basis het onderhavige onderzoek niet objectief vast te stellen.