



Waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid

Kennen, voelen, willen en doen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Waterbewustzijn en waterbewust gedrag in relatie tot waterveiligheid

Kennen, voelen, willen en doen

november 2007

Over het besef van kansen of bedreigingen
die te maken hebben met water



Ministerie van
**Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

Colofon

Uitgegeven door: Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Water
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie

Informatie: J.S. Hoornstra
Telefoon: 070 351 8314

Uitgevoerd door: Jos van Alphen
Evelien van Eijsbergen
Ruben van Hofwegen
Sjoerd Hoornstra
Hellie van Hout
Monique Neyzen
Marinka van Nielen-Kiezebrink
Kees Poot
Frank Vergeer
Nancy Wulms

Beeldmateriaal: Beeldbank Verkeer en Waterstaat
Rijkswaterstaat Waterdienst
Directoraat-Generaal Water
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Waterschap Groot-Salland

Opmaak: Quantes, Rijswijk

Datum: november 2007

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5
1	Inleiding	7
1.1	Doel van dit rapport	7
1.2	Aanleiding en kader: Waterveiligheid 21 ^e eeuw	7
1.3	Beleidsproblemen	8
2	Wat is waterbewustzijn?	11
3.	Waterbewustzijn en gedrag	13
3.1	Van risicobewustzijn naar gedrag	13
3.2	Risicogedrag	14
3.3	Burgers, bestuurders en professionals	15
4	Hoe waterbewust zijn we?	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Het algemene beeld	18
4.3	Geografische verschillen in risicobeleving en gedrag?	20
4.4	Verschillen tussen burgers en bedrijven	20
4.5	Informatiebehoefte en informatiezoekgedrag	21
4.6	Zelf voorzorgsmaatregelen nemen?	21
4.7	Weerstand bij maatregelen	22
4.8	Bewustzijn bij bestuurders en politiek	22
4.9	Professionals	22
4.10	Samengevat	23
5	Hoe beïnvloed je waterbewustzijn?	25
5.1	Beïnvloeding van bewustzijn en gedrag	25
5.2	Achtergronden en aandachtspunten met betrekking tot communicatie	26
6	Wat gebeurt er al aan beïnvloeden van waterbewustzijn en gedrag?	31
6.1	Communicatie	31
6.2	Ruil, oftewel financiële beïnvloeding	34
6.3	Regels	36
7	Wat kunnen we leren uit het buitenland?	39
7.1	Waterbewustzijn in andere landen	39
7.2	Risicoperceptie	39
7.3	Risicoacceptatie en risicobewust gedrag	41
8	Tot slot	45
	Bijlage 1: Literatuuroverzicht	47
	Bijlage 2: Risicocommunicatie: vorm en middelen	49
	Bijlage 3: Algemene handelingsperspectieven	51
	Bijlage 4: Noties voor het waterbeheer	53
	Bijlage 5: Voorbeelden educatie	57

Samenvatting

Dit rapport beschrijft wat wordt verstaan onder de term waterbewustzijn in relatie tot waterveiligheid. Aan de orde komt hoe dit bewustzijn samenhangt met kennis en gedrag, hoe het gesteld is met het waterbewustzijn in Nederland en hoe het bewustzijn en waterbewust gedrag vergroot kunnen worden.

Aanleiding

Aanleiding is de actualisatie van het waterveiligheidsbeleid onder de noemer Waterveiligheid 21^e eeuw. Hieruit komt naar voren dat bestuurders, burgers, bedrijven en professionals te weinig waterbewust zijn. De Watervisie van het kabinet onderkent dit als een gebied waarop actie geboden is.

Ondanks alle voorzorgen bestaat in Nederland de kans op een overstromingsramp. De diverse partijen in de samenleving moeten weten dat zij iets kunnen doen om schade te beperken. Tijdens de ramp, maar ook op het gebied van ruimtelijke inrichting, zeker in het licht van de mogelijke gevolgen van klimaatverandering. Denk hierbij aan locatiekeuzes, bouwvormen of ook aan de aanleg van extra tussendijken waardoor eventuele gevolgen beperkt kunnen worden. 'Denk vooruit' geldt ook voor de burger, zodat deze beter zichzelf kan redden.

Wat is waterbewustzijn?

Waterbewustzijn is **het besef van de met water samenhangende kansen en bedreigingen**. Het ontstaan van dit bewustzijn is afhankelijk van een groot aantal factoren. Voorop staan de feitelijke eigenschappen van het risico, maar daarnaast spelen ook de individuele en maatschappelijke omstandigheden. Ook de houding van mensen tegenover risico's in het algemeen én de voordelen die een riskante activiteit of situatie oplevert bepalen het risicobewustzijn en de mate van acceptatie van het risico. Dit alles hangt samen met kennis van mogelijke gedragsopties (het handelingsperspectief) en bepaalt uiteindelijk het risicogedrag. Waarbij dit gedrag weer uiteenvalt in nietsdoen, informatiezoek-gedrag of daadwerkelijk risicoreducerend gedrag.

Hoe waterbewust zijn we?

De meeste Nederlanders voelen zich waterveilig. Zij hebben een groot vertrouwen in de waterbeheerders. Ook zijn ze zich ervan bewust dat regelmatig nieuwe maatregelen nodig zijn om de veiligheid ook voor de toekomst te garanderen. Ze nemen zelf vrijwel geen beschermingsmaatregelen. Bestuurders zetten hier ook niet toe aan. Zij zetten niet in op verhoging van het waterbewustzijn op het gebied van overstromingen vanwege verwachte angstige reacties.

Het waterbewustzijn verschilt overigens sterk per regio. Zo is bijvoorbeeld langs de grote rivieren dit bewustzijn groter dan langs de kust.

Waterbewustzijn én gedrag beïnvloeden

Vergroting van waterbewustzijn op zichzelf heeft weinig betekenis. Het gaat erom dat mensen dit ook omzetten in waterbewust gedrag.

De gedragswetenschappen leren ons overigens dat probleembewustzijn géén garantie is voor 'waterbewust' gedrag. Men gedraagt zich anders indien de gedragsvoorwaarden veranderen. Wet- en regelgeving is hierbij een instrument, financiële beïnvloeding een ander en (overheids)communicatie weer een ander. Met name die (risico)communicatie grijpt direct aan op het bewustzijn.

Wat er al gebeurt

In de praktijk gebeurt er al veel dat van invloed is op het waterbewustzijn. Bijvoorbeeld publiekscampagnes zoals 'Nederland leeft met Water' en 'Denk Vooruit', beelden in de media van de gevolgen van orkaan Katrina in New Orleans, de film van Al Gore, onderwijspakketten rond het thema "water" enzovoorts. Zichtbare uitvoering van maatregelen zoals langs de kust en de grote rivieren laten zien dat het menens is.

Uit de inventarisatie die in het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw is uitgevoerd komt een versnipperd beeld naar voren. De activiteiten zijn verder niet altijd ontwikkeld en opgezet met grootschalige overstromingen in het achterhoofd. Er is (nog) geen sprake van een overkoepelende, herkenbare strategie, die deze activiteiten verbindt. Bovendien blijkt dat andere soorten activiteiten (financiële prikkels of regelgeving) en andere doelgroepen (bestuurders, professionals, bedrijfsleven) achter blijven.

Uit ervaringen met waterbewustzijn en waterbewust gedrag in het buitenland blijkt dat een eenvoudige aanpak de voorkeur heeft. Ook realisme ten aanzien van de verwachtingen over het effect op het gedrag is geboden.

Achtergrondinformatie

De bijlagen bieden een overzicht van de gebruikte literatuur. Ook geven ze een overzicht van mogelijke handelingsperspectieven die passen in de preparatie- en responsfase van de veiligheidsketen. Verder is een lijst van noties voor het waterbeheer opgenomen die de verbinding legt tussen theorie en praktijk.

Tot slot

'Waterbewustzijn' kan een belangrijke bijdrage leveren tot waterbewuster gedrag, en overheidscommunicatie over overstromingsrisico's en handelingsperspectieven kunnen daar weer aan bijdragen. Maar pas op: ander gedrag volgt niet automatisch uit een groter waterbewustzijn. Er zijn immers ook andere routes die kunnen leiden tot ander gedrag; de effectiviteit van verschillende instrumenten voor verschillende soorten gewenst gedrag bij verschillende doelgroepen moet vooraf goed worden nagegaan.

Den Haag, november 2007

1 Inleiding

1.1 Doel van dit rapport

Dit rapport beschrijft wat wordt verstaan onder de term waterbewustzijn in relatie tot waterveiligheid, wat de betekenis is van bewustzijn voor gedrag, hoe het gesteld is met het bewustzijn in Nederland, en hoe het bewustzijn en waterbewust gedrag mogelijkverwijs vergroot kunnen worden.

Dit document is opgesteld voor het deelproject 'Vergroten waterbewustzijn' in het kader van de beleidsontwikkeling Waterveiligheid 21^e eeuw (WV'21). Het is bedoeld als bouwsteen voor de volgende fase, waarin de achterliggende doelen voor het vergroten van bewustzijn en bevorderen van waterbewust gedrag nader worden geconcretiseerd. In die vervolgfase wordt eveneens verkend met welke strategieën en middelen deze doelen kunnen worden bereikt. Uiteindelijk leidt dit in het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw in 2008 tot beleidskeuzen.

1.2 Aanleiding en kader: Waterveiligheid 21^e eeuw

Waterveiligheid 21^e eeuw faciliteert het proces om te komen tot een geactualiseerd beschermingsbeleid tegen overstromingen. Hierbij worden drie aandachtsvelden onderkend.

1. Actualisatie van het preventiebeleid (beperken van de kans op overstromingen),
2. Vergroten van de aandacht voor het beperken van de gevolgen van overstromingen,
3. Vergroten van het bewustzijn bij burgers, bedrijven en bestuurders.

Figuur 1.1

Hoogwater, zoals in 1995, laat duidelijk zien welke risico's er zijn



Over het vergroten van waterbewustzijn is in 2006 in diverse stukken aan de Tweede Kamer het een en ander opgemerkt, zoals in het Kabinetsstandpunt Rampenbeheersing Overstromingen en de beleidsbrief over

Waterveiligheid 21^e eeuw van december. De strekking hiervan is dat het waterbewustzijn van zowel bestuurders, professionals als burgers omhoog moet. Met name geldt dit in feite voor diegenen die leven in de gebieden onder NAP en in de omgeving van de grote rivieren. De veronderstelling is dat waterbewustzijn van belang is om goed voorbereid te zijn op overstromingen. De veronderstelling is ook dat een beter bewustzijn leidt tot minder slachtoffers en schade doordat overheden, bestuurders, bedrijven en individuele mensen adequater kunnen anticiperen en reageren. Daarnaast is de gedachte dat een groter bewustzijn bijdraagt aan meer waterbewuste ruimtelijke ordeningsbesluiten (bijvoorbeeld bij de planning van een nieuwe woonwijk) en aan sterker draagvlak voor de vaak ingrijpende maatregelen die nodig zijn om de bescherming tegen overstromingen te verbeteren. De huidige staatssecretaris onderschrijft het belang van (verbetering van) het waterbewustzijn getuige haar voorwoord in Water in Beeld 2007 en in de Watervisie van het kabinet. Zij geeft aan het belangrijk te vinden dat men beseft dat honderd procent veilig niet bestaat, maar dat we wel keuzes kunnen maken om zo verstandig mogelijk met ons waterrijke land om te gaan. Dat iedereen beter doordrongen moet zijn van de voor- en nadelen van het wonen en werken in een delta onder de zeespiegel ziet zij als één van de pijlers van duurzaam waterbeleid.

1.3 Beleidsproblemen

Er zijn klaarblijkelijk drie onderliggende problemen te herkennen, die elk een zwaartepunt hebben in de veiligheidsketen en een zwaartepunt in de doelgroepen. Navolgende tabel brengt dit in beeld.

Tabel 1
Beleidsproblemen

Beleidsproblemen	Maatschappelijk gevolg	Dominante schakel	Dominante doelgroep
1. 'Verkeerde' beslissingen ruimtelijke inrichting	Onomkeerbare toename van risico (gevolgenkant)	Proactie	Bestuurders + professionals in RO
2. Onduidelijkheid en onzekerheid, waardoor verkeerd gedrag bij (dreigende) overstroming	Meer slachtoffers / schade dan nodig	Preparatie Respons	Burgers Bedrijfsleven + professionals rampenbeheersing
3. Te weinig draagvlak voor ruimtelijke ingrepen t.b.v. bescherming laag Nederland	Meerkosten en langere doorlooptijd investeringen	Proactie Preventie	Bestuurders

De drie problemen hebben gemeenschappelijk dat de bewuste doelgroepen keuzes zullen maken die:

- weliswaar goed zijn voor het individueel belang, maar niet voor het collectief belang (vooral 2 en 3), en
- weliswaar goed zijn voor de korte termijn maar niet voor de langere termijn (vooral 1 en 3).

Overige constatering zijn:

- De problemen 1 en 3 hebben vooral te maken met de 'koude fase' en probleem 2 met de 'warme fase' (crisis doet zich voor).
- Het accent van de problemen heeft te maken met het beheersen van risico's door gevolgenbeperking, alleen probleem 3 ook met kansbeperkende maatregelen.
- De maatschappelijke gevolgen van probleem 3 (inefficiënt overheids-handelen) zouden nog kunnen worden doorgetrokken naar "te lang te weinig veiligheid"

Figuur 1.2

Honderd procent veiligheid bestaat niet



Aanpak

In de afgelopen jaren is al veel (literatuur)onderzoek naar het onderwerp waterbewustzijn verricht, bijvoorbeeld in (vervolg op) het project Waterbewustzijn, de Watermonitor en de Belevingsmonitor. Ook de effectmetingen van de publiekscampagne Nederland leeft met Water horen daarbij. Voor dit rapport is voornamelijk daaruit geput. Het accent ligt daarbij veelal op risicocommunicatie. Geconstateerd is dat er in deze fase van het project nog leemtes in kennis zijn voor wat betreft de verandering van gedrag. In de fase waarbij een mogelijke strategie ter vergroting van waterbewustzijn en waterbewust gedrag wordt ontwikkeld zal hieraan aandacht besteed moeten worden.

Onderzoek dat met name op kwantitatief niveau meer (wetenschappelijk) inzicht zal geven wordt momenteel uitgevoerd in het kader van het project Perceptie en Risicocommunicatie Omgaan met Overstromingsrisico's (Leven met Water/PrOmO). Daarnaast zal binnen het zogenoemde FRIS-onderzoek de theorie en toepassing van een Framework of Risk Information Sufficiency (FRIS) inzicht geven ter verbetering van de zelfredzaamheid van mensen bij het verwerken van risico-informatie.

Waar mogelijk zal bij de beleidsvoorbereiding in het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw uit deze nog lopende studies nieuwe kennis worden afgetapt en waar nodig nieuwe studies worden ingezet. Een literatuuroverzicht is opgenomen in bijlage 1.

2 Wat is waterbewustzijn?

In de 'waterwereld' zijn veel verschillende termen in omloop die qua betekenis onderling gerelateerd zijn: waterbewustzijn, waterveiligheidsbewustzijn, hoogwaterbewustzijn, risicobewustzijn, risicoperceptie, risicoacceptatie en dergelijke.

In het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw (WV21) hanteren we het begrip Waterbewustzijn, omdat het meest onder die noemer over het begrip gesproken wordt. In dit hoofdstuk geven we een definitie van het begrip Waterbewustzijn en geven we aan welke focus we voor WV21 kiezen.

Over wat waterbewustzijn precies is, is in eerder onderzoek (Project Waterbewustzijn/Watervedenningen RWS, 2002, 2003) reeds nagedacht. Het bleek lastig om het begrip met weinig woorden te omschrijven. Het woord komt (nog) niet voor in Van Dale.

Waar hebben we het over bij waterbewustzijn (uit: Synthese Waterbewustzijn, 2003)?

- Het beeld van water: hoe beleef je water in je omgeving en wat wil je ermee?
- De problemen van waterbeheer: hoe ervaar je de risico's van water en hoe vind je dat daar mee moet worden omgegaan?

Binnen het project Waterveiligheid 21^e eeuw gaat het daarbij vooral over problemen en risico's verbonden aan waterveiligheid: hoogwater,(dreigende) overstroming.

In meer algemene termen kan het begrip waterbewustzijn als volgt worden omschreven:

**Waterbewustzijn:
Het besef van kansen of bedreigingen die te maken hebben met water.**

Dit besef kan ontstaan door het beroep dat je uitoefent, dat te maken heeft met "water", of doordat je woont bij het water of door je vrijetijdsbesteding aan of op het water.

Waterbewustzijn start met de notie dat water kansen biedt of problemen geeft. Daarna volgt het nadenken over mogelijkheden en oplossingen en tenslotte volgt het handelen in de richting van deze oplossingen of mogelijkheden. Belangrijke elementen van het begrip (water)bewustzijn bij burgers zijn: **kennen, voelen, willen, kunnen** en **doen**. Wat weten (kennen) we over het onderwerp water en de kansen en beperkingen van water? Wat voelen en willen we daarbij? Welke (on)mogelijkheden (kunnen) zijn er om daarnaar te handelen en hoe handelen (doen) we? In dit rapport ligt de nadruk op het bewustzijn van kwantiteitsaspecten en risico's van water: hoogwater en overstroming.

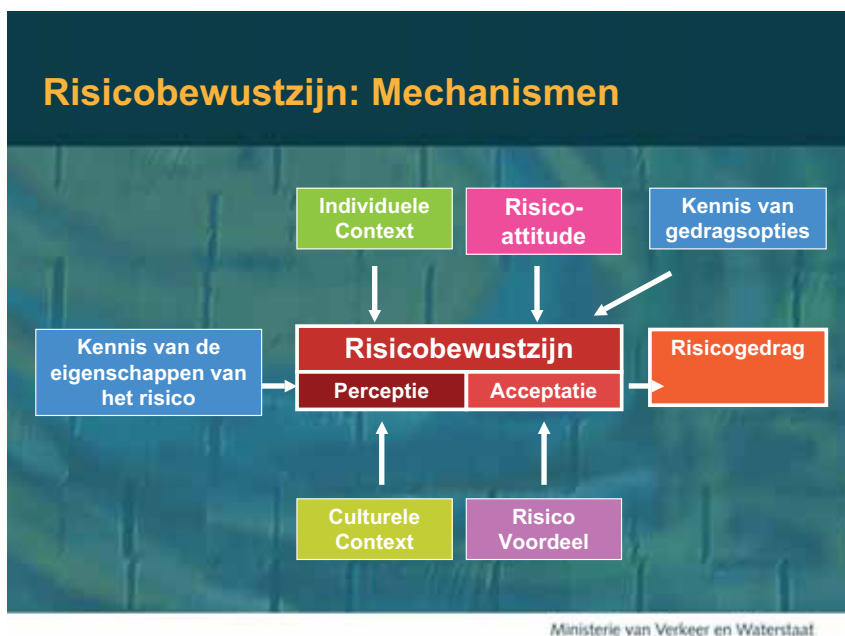
3 Waterbewustzijn en gedrag

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke factoren van invloed zijn op waterbewustzijn als het besef van de kansen en bedreigingen die te maken hebben met hoogwater: het risicobewustzijn. Vervolgens wordt geschetst tot welk risicogedrag dit bewustzijn mogelijkwijze leidt.

3.1 Van risicobewustzijn naar gedrag

Het (ontstaan van) risicobewustzijn - de risicoperceptie, en acceptatie dan wel begrip van risico's - is afhankelijk van een groot aantal, onderling afhankelijke factoren. Deze moeten bij de formulering en uitvoering van beleid betrokken worden.

Figuur 3.1
Subjectieve beoordeling van risico's



In figuur 3.1 is schematisch weergegeven dat de risicoperceptie wordt beïnvloed door eigenschappen van het risico, maar ook door de individuele en de maatschappelijke context. Risicoperceptie, risicoattitude én de voordelen die de riskante activiteit of situatie oplevert bepalen de mate van risicoacceptatie, d.w.z. wat mensen kennen, voelen en willen met betrekking tot het risico. Dit laatste bepaalt weer – samen met wat ze kunnen - de gedragsintentie van de betrokkene.

De overheid kan ook, bijvoorbeeld door regelgeving, rechtstreeks invloed uitoefenen op het gedrag, waardoor een groter bewustzijn ontstaat: het al dan niet aanwezig zijn van een bepaald waterbewustzijn is dus weliswaar belangrijk, maar voor het vertonen van het gewenste gedrag niet altijd een strikte voorwaarde.

Hieronder worden de aspecten die van invloed zijn op de risicoacceptatie nader toegelicht:

- Eigenschappen van het risico: welke bronnen, kansen, (ernst van de) gevolgen (bijvoorbeeld veel slachtoffers ineens), nabijheid. Bewustzijn van risico's in de nabije omgeving is vaak reëler dan risico's die elders spelen, toch kan de risicobeleving plotseling sterk toenemen, als een vergelijkbaar risico elders in de wereld een ramp heeft veroorzaakt, nieuwe risico's, zoals bijvoorbeeld vogelgriep, worden vaak als meer bedreigend gezien dan "oude", zoals overstromingen etc);
- Individuele context: beheersbaarheid, (vertrouwen in de eigen) zelfredzaamheid, eerdere (overstromings)ervaringen, of men al dan niet vrijwillig aan het risico blootstaat, de plaats waar men is opgegroeid (wie is opgegroeid in bijvoorbeeld het rivierengebied is over het algemeen beter op de hoogte van de risico's, men heeft meer leren leven met risico's van overstromingen dan nieuwe inwoners), etc.;
- Maatschappelijke en culturele context bepalen hoe erg men het vindt als deze waarden getroffen worden door bijv. een overstroming. Hiervoor is relevant de rol van de media, bekendheid bij wetenschap, het bestaan van al dan niet geautoriseerde waarden (zoals landschapsschoon, wettelijke veiligheidsnormen, (internationale) lijsten van objecten, diersoorten, etc.) en het bestaan van een veiligheidscultuur. In relatie tot dit laatste: een (bijna-)ramp als gevolg van hoogwater wordt vaak weer snel vergeten, tenzij de gebeurtenis wordt begrepen als een signaal van toenemende kwetsbaarheid (Drabek, 1986). En dit signaal moet dan niet alleen doorwerken op het niveau van individuen, maar ook op het niveau van particuliere organisaties, bedrijven en overheidsinstanties om invloed te kunnen hebben op het veiligheidsbeleid;
- Risicoattitude: de houding ten opzichte van het nemen van risico's. Deze is afhankelijk van geslacht, leeftijd, het wel of niet hebben van kinderen, opleidingsniveau, financiële draagkracht, etc. (mannen, jongeren, kinderlozen, hoogopgeleiden, draagkrachtigen zijn over het algemeen minder risicomijdend);
- Persoonlijk en/of collectiefvoordeel: als je voordeel hebt van de nabijheid van water (vb je woont prachtig met zicht op zee) kijk je mogelijk ook anders aan tegen de risico's ervan, die horen erbij.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen plaatsgebonden of persoonlijk risico (voor de persoon in kwestie) en maatschappelijk of groepsrisico (voor een aantal mensen). Dit onderscheid is van belang omdat juist bij de risico's die met water te maken hebben (overstroming, vergiftiging) geldt dat ze een groot aantal mensen tegelijk kunnen treffen. Het kan dus voorkomen dat iemand zich persoonlijk veilig voelt, maar toch van mening is dat er maatschappelijk gezien maatregelen nodig zijn. Het onderscheid is ook van belang voor de communicatie over risico. De berichtgeving van de media heeft meestal meer invloed op kennis en gevoelens over maatschappelijke risico's dan op die over persoonlijke risico's, behalve waar het om nieuwe risico's gaat.

3.2 Risicogedrag

Er zijn drie mogelijke vormen van risicogedrag.

- Risicoreducerend gedrag; gedrag om kansen en/of gevolgen te beperken

.....
Figuur 3.2
Hans Brinkers wist hoe hij de gevolgen
kon beperken



- Zoeken naar nieuwe informatie; men zoekt bijvoorbeeld informatie die eerdere informatiebronnen moeten bevestigen en aanvullende gegevens over het betreffende risico.
- Niets doen.

Niets doen is verreweg de meest voorkomende reactie (Sandman in Leidraad risicocommunicatie). Hiervoor zijn verschillende mogelijke redenen aan te wijzen.

- Het risico wordt laag ingeschat: men voelt zich veilig,
- Paniek
- Ontkenning van de risico's; men rationaliseert in vier stadia van ontkenning het risico weg: " Een overstroming:
 - Nee, dat gebeurt niet;
 - dat gebeurt alleen anderen, ver weg;
 - en als het mij dan toch overkomt, dan zal het wel niet zo erg zijn;
 - Maar als het dan toch erg is, dan kan ik er zelf niets meer aan doen, ...".

Een andere mogelijke oorzaak is dat niet wordt voldaan aan handelingsvoorwaarden, waardoor men niet in staat is tot het vertonen van gewenst gedrag.

Mensen zijn in principe bereid om voorzorgsmaatregelen te treffen, maar ze doen het pas als ze ook echt denken dat ze getroffen kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan een brand in een woning, een dag later zijn in de buurt alle brandmelders uitverkocht. Pas als mensen in hun nabije omgeving met een gevaar worden geconfronteerd, zien ze de noodzaak tot het treffen van voorbereidingsmaatregelen. Als er lange tijd geen dreiging van hoogwater is geweest, valt de noodzaak tot het nemen van voorbereidingsmaatregelen weg.

3.3 Burgers, bestuurders en professionals

Bestuurders, maar ook burgers en bedrijven worden geconfronteerd met vele maatschappelijke problemen. Zij kunnen evenwel slechts in beperkte mate aandacht schenken aan die problemen en als de aandacht er is, is deze meestal van korte duur. Dat geldt ook voor waterveiligheid.

Problemen komen op diverse wijzen onder de aandacht, bijvoorbeeld als gevolg van incidenten of rampen, maar ook door nieuws over de resultaten van bestaand beleid.

Bij incidenten en rampen geldt dat ze vooral een beleidsrespons oproepen als ze gezien worden als onderdeel van een structureel probleem. Bestuurders reageren ook wanneer het gevoerde beleid meer dan gemiddeld discussie oproept.

In het bestuurlijke proces is, wanneer het gaat om waterveiligheid, zowel het waterbewustzijn van burgers en het bedrijfsleven als dat van bestuurders en professionals van invloed. Voor bestuurders geldt daarbij dat ze niet, zoals de burgers, gericht zijn op het individuele, maar op het collectief belang. Daarbij zullen ook andere belangen dan alleen waterveiligheid moeten worden afgewogen. Anderzijds geldt ook dat een bestuurder zal willen inspelen op de (vergroete waterbewuste) publieke opinie. Deze van elkaar verschillende doelgroepen vragen gezien hun rol ieder om een eigen insteek.

4 Hoe waterbewust zijn we?

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de stand van het waterbewustzijn in Nederland aan de hand van beschikbare literatuur. Aan de orde komen de verschillen tussen de verschillende doelgroepen en de geografisch aanwezige differentiatie.

4.1 Inleiding

Er zijn in het (recente) verleden verschillende onderzoeken uitgevoerd waarin de beleving van water en van waterveiligheid en –risico's aan de orde kwamen. Het meeste onderzoek dateert uit het begin van de jaren 2000. Het meest recente is begin 2007 gepubliceerd.

Figuur 4.1

Na een overstroming ebt het waterbewustzijn snel weg



Het hoofdstuk over veiligheidsbeleving en communicatie uit Risico's in bedijkte termen (RIVM-MNP, 2004) geeft, op basis van m.n. de Watermonitor 2001-2003, een goed overzicht van de stand tot en met 2003. Dit onderzoek wordt in grote lijnen bevestigd door het TNS-NIPO-onderzoek (2006), Overstromingsrisicobeleving in relatie tot evacuatiebereidheid. Daarnaast worden delen hiervan bevestigd in de Belevingsmonitor-onderzoeken van het vorige kabinet, waar het onderzoek naar de beleving van (beleid voor) overstromingen en wateroverlast sinds 2003 was ondergebracht binnen de categorie Natuur en milieubeleid. Dit zijn allemaal onderzoeken gericht op de burger en soms op landbouwers. Ze geven geen inzicht in het bewustzijn van bestuurders of professionals.

Hierbij merken we op, dat deze onderzoeken weliswaar betrekking hadden op het waterbewustzijn, maar dat doelen, uitgangspunten en vragen (op

details) verschillen. Dit is een mogelijke verklaring voor het vóórkomen van (ogenschijnlijk) tegenstrijdige uitkomsten.

Tenslotte, mede door de orkaan Katrina, de tsunami in Zuidoost-Azië en de publiciteit over klimaatontwikkelingen, zoals onder meer in de film van Al Gore, is het bewustzijn zo goed als zeker vergroot.

4.2 Het algemene beeld

Meer dan de helft van ons land ligt beneden NAP. In dit gebied wonen circa acht miljoen mensen. De gemiddelde Nederlander voelt zich veilig en heeft een groot vertrouwen in de waterbeheerder. Dit beeld komt uit de onderzoeken van voor 2004 naar voren en wordt bevestigd door het TNS-NIPO-onderzoek onder bewoners van gebieden die potentieel overstromd kunnen raken.

Ongeveer een kwart tot meer dan de helft van de ondervraagden in het TNS-NIPO-onderzoek staat nooit stil bij de kans op een overstroming. Degenen die hier wel bij stil staan, zijn vooral de mensen met evacuatie-ervaring in het rivierengebied.

Dit is min of meer vergelijkbaar met de uitkomst van de Watermonitor in 2000: ca 65-80 % van de bewoners van de risicogebieden geeft aan de indruk te hebben dat Nederland in zijn algemeen en ook de eigen omgeving tamelijk goed tot heel goed is beschermd tegen overstromingen.

Nederlanders (burgers, agrariërs en ondernemers) achten de kans klein dat zij zelf (de eigen woning, eigen bezittingen) schade zullen oplopen als gevolg van dijkdoorbraken. Het ontstaan van levensgevaarlijke situaties voor zichzelf acht men nog onwaarschijnlijker.

Men heeft het idee dat het beheer van veiligheid volledig aan waterbeheerders kan worden overgelaten. Het is goed geregeld, maar daardoor weet men eigenlijk ook niet veel over dit waterbeheer. Twee op de drie burgers heeft er geen idee van welk percentage van het land beneden NAP ligt: burgers die het wel denken te weten, geven in negen van de tien gevallen een fout antwoord (Watermonitor 2001).

Voor de Watermonitor (2001) zijn tien maatschappelijke gebeurtenissen aan de ondervraagden voorgelegd, met de vraag om een rangorde aan te brengen in waarschijnlijkheid (Van Nes et al., 2001). Dit leverde het volgende beeld op.

1. wateroverlast door extreme regenval
2. overstromen rivierdijk of -kade
3. een zware storm met veel schade
4. milieuschade aan de Nederlandse kust door een olietanker
5. neerstorten verkeersvliegtuig op een woonwijk
6. uitval van elektriciteit
7. instorten effectenbeurs of huizenmarkt
8. doorbreken zeewering
9. kernramp in een kerncentrale
10. uitbreken van een epidemie met enkele duizenden dodelijk slachtoffers

In het recente onderzoek van TNS-Nipo (2006) werd desgevraagd 'overstroming' het vaakst spontaan genoemd als type ramp waarvan men de kans van voorkomen het grootst inschat. Dit geldt voor zowel mensen die eerdere evacuaties of overstromingen (rivierengebied 1993/1995) hebben meegemaakt, als voor mensen die dat niet hebben (overige rivierengebied/overig kustgebied). Wanneer mensen uit een lijst met

meerdere ramptypen een 'Top 5' moeten samenstellen van meest waarschijnlijke rampen die hen zelf kunnen overkomen, blijkt weer dat overstromingen hoog scoort, maar mensen uit de gebieden die geen evacuatie-ervaring hebben zetten overstromingen minder vaak bovenaan. In dit onderzoek werd overigens geen expliciet onderscheid gemaakt tussen overstromingen door het doorbreken van waterkeringen of door extreme neerslag. Dit laatste wordt in de vakwereld aangeduid als wateroverlast en niet als ramp.

Desgevraagd geeft 23 procent van de ondervraagden aan bang te zijn voor een overstroming (TNS-NIPO); men is banger om getroffen te worden door een overstroming dan door een ernstig ongeluk op de weg of op het spoor of door een ziektegolf (gevaarlijke griep, SARS). Daarbij is te zien dat mensen met evacuatie-ervaring een grotere angst hebben voor een overstroming dan voor mensen die dat niet hebben.

.....
Figuur 4.2
Wanneer zou de rivier weer
overstromen?



Burgers in Nederland vinden het belangrijk dat de zeekeringen en dijken langs rivieren en grote binnenwateren veilig zijn. Men acht het reëel dat problemen met het 'water' kunnen ontstaan, met name voor de rivieren: ruim driekwart van de inwoners van het rivierengebied verwacht dat de hoogwaterproblemen in de toekomst groter zullen worden als er niet wordt ingegrepen, en maar liefst 92% van deze inwoners vindt dat uitgebreide maatregelen moeten worden getroffen (RIVM-MNP, 2004). Deze bevindingen komen overeen met het beeld dat uit het TNS-NIPO-onderzoek naar voren komt: mensen uit gebieden met evacuatie-ervaring achten de kans op overstroming in de komende 10 jaar het grootst.

De bescherming tegen de zee door de overheid vindt men heel behoorlijk en beter dan de inspanningen tegen overstromingen van rivieren.

Uit recente effectmetingen van de campagne Nederland leeft met Water blijkt dat het thema wateroverlast en veiligheid bij een zeer ruime meerderheid hoog op de maatschappelijke agenda staat en daarbij voelt

een meerderheid zich betrokken. Dat betekent overigens niet dat men zich ook mede verantwoordelijk voelt voor de bescherming tegen wateroverlast. Uit deze meting blijkt eveneens dat men zich goed bewust is dat nieuwe maatregelen genomen moeten worden om de veiligheid ook voor de toekomst te garanderen, zonder dat men zich daarbij zoals gezegd onveilig voelt.

4.3 Geografische verschillen in risicobeleving en gedrag?

De beleving van veiligheid tegen overstroming van burgers in Nederland verschilt van regio tot regio (zie ook tabel 2). Bewoners langs de grote rivieren schatten het gevaar van overstroming in 1998 hoger in en voelen zich minder veilig dan bewoners langs de kust, het IJsselmeer of in het benedenrivierengebied. Zij schatten overstromingsrisico's lager in dan risico's in het verkeer, door criminaliteit, gezondheid, werkeloosheid en het weer (dit in tegenstelling tot de overall-uitkomsten van het TNS-NIPO-onderzoek). Mensen die van oudsher uit het rivieren gebied komen waren minder onder de indruk van de dreiging van hoogwater dan de nieuwkomers. Nieuwkomers hebben mogelijk minder leren leven met de risico's en zijn/waren daardoor minder in staat tot het nemen van passende maatregelen.

Tabel 2

De veiligheidsbeleving van burgers uit verschillende regio's zo'n tien jaar geleden.
(Bron Bouwdienst, 1998; Projectorganisatie Ruimte voor de rivier 2003; uit RIVM-MNP, 2004).

Watersystemen	Veiligheidsbeleving burgers
Maas	Overstromingsgevaar: <ul style="list-style-type: none"> - korte waarschuwingstijd - risico's verkeer, criminaliteit e.d. zijn ernstiger - rust, vrijheid, natuur wegen op tegen overstromingsgevaar
Bovenrijn	Hoogwater wordt niet gezien als risico: <ul style="list-style-type: none"> - geen twijfels bij burgers over hoogte en onderhoud dijken
Waal	Hoogwater wordt gezien als reëel risico: <ul style="list-style-type: none"> - sinds 1995 (evacuatie) verhoogd risicobewustzijn - rust, vrijheid, natuur wegen op tegen overstromingsgevaar
IJssel	Overstroming is lastig maar niet levensbedreigend: <ul style="list-style-type: none"> - lange waarschuwingstijd - hoge ligging bebouwing - risico's verkeer, criminaliteit e.d. zijn ernstiger - geen twijfels bij burgers over hoogte en onderhoud dijken
Nederrijn-Lek	Hoogwater wordt niet gezien als risico: <ul style="list-style-type: none"> - woningen liggen relatief laag - twijfels bij burgers over hoogte en onderhoud dijken
IJsselmeergebied	Hoogwater wordt niet gezien als risico
Benedenrivierengebied	Hoogwater gerelateerd aan overlast, niet gevaar: <ul style="list-style-type: none"> - burgers nemen zelf maatregelen (zandzakken) - niet automatisch de blik op de overheid voor schadevergoeding
Noordzeekust	Men voelt zich veilig: <ul style="list-style-type: none"> - Burger nemen zelf geen maatregelen tegen hoogwater; volgens de burgers moet de overheid de veiligheid waarborgen.

4.4 Verschillen tussen burgers en bedrijven

Verder is er verschil in beleving tussen bedrijven (m.n. landbouwers) en andere burgers. Over andere bedrijfstypen/ondernemers is minder bekend. Landbouwers denken vaker dan andere burgers over de dijken/duinen langs de kust of de rivieren, over wateroverlast en schatten de kans ook

hoger dat zij daar last van zullen ondervinden (watermonitor 2001). Voor hen is goed waterbeheer van levensbelang voor het bedrijf (zoet/zout – verzilting). Doordat het bedrijfsbelang groot is zullen zij pas evacueren wanneer zij zelf inzien dat er geen andere mogelijkheden meer zijn (TNS-NIPO-2006). Beide groepen zijn van mening dat de overheid de aangewezen organisatie is om daar bescherming tegen te bieden. Liefst absoluut, waarbij “traditionele maatregelen de voorkeur hebben boven ruimte voor de rivier” (Watermonitor 2001).

4.5 Informatiebehoefte en informatiezoekgedrag

Rivm-mnp constateert dat Nederlanders zelf nauwelijks actief op zoek gaan naar informatie over veiligheid en overlast, maar het TNS-NIPO-onderzoek zegt dat er wel een sterke informatiebehoefte is met betrekking tot overstromingen. Rond de 60% van de inwoners van laag Nederland zou meer informatie willen hebben over het overstromingsgevaar in de eigen woonomgeving (TNS-NIPO). Daarnaast geeft 60-70% aan zelf actief op zoek te gaan naar informatie (TNS-NIPO en 7e deelcampagne Nederland leeft met Water). Men (85%) verwacht ook dat de overheid het nodige doet om de burger te informeren. Opvallend hierbij is dat burgers het dicht bij huis zoeken. Vooral de gemeente en de regionale televisie zijn organisaties die het meest geraadpleegd worden. Een brochure of internet hebben niet meteen de voorkeur, maar kwaad kan het niet. Dit zijn ook de instanties waar van wordt verwacht dat ze het initiatief nemen bij de informatieverstrekking tijdens eventuele dreigende situaties, waarbij geëvacueerd moet worden.

Zaken die spontaan worden genoemd waarover men informatie wil krijgen bij dreigende overstroming zijn vooral opvangmogelijkheden, hoeveel tijd beschikbaar is en de bewaking van het huis.

4.6 Zelf voorzorgsmaatregelen nemen?

De Nederlanders neigen sterk naar een overheid die alles regelt voor het waterbeleid en richten zich nauwelijks op beschermingsmaatregelen die binnen de eigen invloedssfeer liggen. (uit: Risico's in bedijkte termen). Uit het tns-nipo-onderzoek blijkt dat ca 3% van de ondervraagden in de “risicogebieden” enige voorbereidingen heeft getroffen voor het geval dat er geëvacueerd zou moeten worden. Zaken die daarbij door deze 3% genoemd worden zijn:

Waardevolle spullen op zolder zetten	-	45%
Belangrijke papieren bij de hand	-	18%
Noodkoffer	-	15%
Belangrijke spullen voor het grijpen	-	14%
Hebben van een noodplan/stappenplan	-	13%
Opvangadres geregeld	-	7%

Uit onderzoek eind 2006 bij twee Friese gemeenten aan de Waddenkust (uit: Publieke percepties van het risico op overstromen vanuit de Waddenzee in Friesland, 2007) bleek dat men het voorkomen van schade aan bezittingen vooral ziet als een verantwoordelijkheid van de overheid, terwijl het vergroten van de zelfredzaamheid werd beoordeeld als een gedeelde verantwoordelijkheid. Het vergroten van de zelfredzaamheid werd daarbij positiever beoordeeld dan schadebeperkende maatregelen. Intenties om actief op zoek te gaan naar informatie hierover of om

daadwerkelijk maatregelen te treffen bleven hierbij achter. Dit hield onder andere verband met het grote vertrouwen in de waterbeheerder.

4.7 Weerstand bij maatregelen

Uit de (laatste) belevingsmonitor 2005-2006 van het vorige kabinet komt naar voren dat een kwart van de burgers – en dit is meer dan bij de rest van het beleid – tevreden is over de regeringsplannen rond overstromingen en wateroverlast. De meerderheid (89%) is het er bijvoorbeeld mee eens dat in bepaalde gebieden geen huizen meer gebouwd mogen worden, om bij wateroverlast rivieren meer ruimte te geven. Zij het dat lokaal kritische geluiden worden gehoord. (Uit onderzoek over waterbewustzijn bij Roermond: ‘ik neem allerlei maatregelen, maar wáárom bouwt de gemeente dan een nieuwe woonwijk in de uiterwaarden?’). Bij de planvorming rond Ruimte voor de Rivier ontmoet de waterbeheerder ook lokaal weerstand tegen ingrijpende maatregelen. Tegelijkertijd is er ook onvrede: de regering is niet slagvaardig genoeg en ook de controle van de overheid op de veiligheid van dijken, duinen en andere waterkeringen laat te wensen over (39% is ontevreden over dat laatste).

4.8 Bewustzijn bij bestuurders en politiek

Bestuurders en politici staan niet te springen als het gaat om het thema hoogwater. Dit wordt geïllustreerd door de dijkkringsgesprekken in 2006, maar ook door de geringe opkomst van bestuurders (3% van de deelnemers) bij het Taskforce Management Overstromingen (TMO)-congres op 25 mei 2007.

Uit ‘Dijkkringsgesprekken 2006’ in het kader van Waterveiligheid 21^e eeuw blijkt dat men van mening is dat de waterbescherming goed op orde is in Nederland. Daardoor wordt het thema niet vaak besproken en krijgt het geen prioriteit op de bestuurlijke agenda.

In het kader van de Waterbewustzijn-onderzoeken (2003) wordt geconstateerd dat er in de praktijk een flinke terughoudendheid is als het gaat om communicatie van overstromingen en wateroverlast. De overheden zijn vooral bang dat dit tot angstige reacties leidt. Daarnaast is het lastig om politiek draagvlak voor fysieke maatregelen te creëren. Dit komt doordat de kosten op korte termijn moeten worden gemaakt, terwijl men de baten niet snel terug ziet. Bewindslieden zijn doorgaans ook niet langer dan vier jaar in functie: een te korte termijn om de lange termijnprocessen te waarborgen.

Uit de belevingsmonitor 2005-2006 blijkt dat - vergeleken met zes maanden ervoor - er meer mensen zijn die graag zien dat de regering meer aandacht besteedt aan overstromingen en wateroverlast; het persoonlijk belang bij dit beleid is ook toegenomen.

4.9 Professionals

Uit ‘Dijkkringsgesprekken 2006’ blijkt dat de deelnemende bestuurders en professionals vinden dat het waterbewustzijn in Nederland vergroot moet worden. Als hoofdreden wordt hiervoor aangedragen dat er over het algemeen gedacht wordt dat de waterbescherming goed op orde is in

Figuur 4.3

Hoog en droog: waterbewust wonen op palen



Nederland, maar dat een beeld ontbreekt van de gevolgen als het mis gaat. Daardoor wordt het thema niet vaak besproken en krijgt het geen prioriteit op de bestuurlijke agenda. Het onderwerp moet volgens de deelnemers echter wel hoger op de bestuurlijke agenda komen te staan. Dit geldt vooral op gemeentelijk en provinciaal niveau.

De professionals zijn het erover eens dat het creëren van waterbewustzijn lastig is. Daarom stellen zij dat elke (bijna-)ramp moet worden benut om het waterbewustzijn een impuls te geven.

Andere impulsen voor een beter bewustzijn zijn volgens hen het nemen van zogenoemde symbolische maatregelen, bijvoorbeeld door op verschillende plekken aan te geven hoe hoog het water daar kan komen te staan.

Tijdens het startcongres in mei 2007 van de Taskforce Management Overstromingen (TMO) is een (overigens niet-representatieve) enquête gehouden onder professionals. Zij vinden dat de burger niet voldoende wordt geïnformeerd over overstromingsrisico's (78%). Wie de burgers dan moet informeren is volgens 42% van de ondervraagden de gemeente. Opmerkelijk is ook dat 28% van deze groep vindt dat de waterschappen daar verantwoordelijk voor moeten zijn.

Opmerkelijk is verder dat ook de professionals zich niet onveilig voelen. Maar liefst 86% voelt zich tamelijk tot heel goed beschermd. (Bron: uitkomsten waterbewustzijn TMO-congres 2007, Liever een origineel advies).

4.10 Samengevat

Een eenduidig beeld van het waterbewustzijn in Nederland is moeilijk te geven. Toch is er wel een aantal hoofdlijnen te destilleren.

Burgers:

- Mensen voelen zich over het algemeen veilig met betrekking tot hoogwater, waardoor veel mensen zich er niet mee bezig houden.
- Vooral in de evacuatiegebieden van '93 en '95 is er een verhoogd bewustzijn wanneer het gaat om overstromingen.

- De informatiebehoefte is aanwezig, maar heel actief wordt er niet gezocht. Informatie wordt het meest gezocht via de gemeenten en de regionale omroep.
- Risicobewustzijn is van korte duur. Na een (bijna-)ramp ebt het bewustzijn weer weg.
- In bredere zin is men zich bewust dat nieuwe maatregelen genomen moeten worden met het oog op toekomstige ontwikkelingen, lokaal stuiten nieuwe maatregelen op weerstand,
- Zelfs in risicogebieden waar eerder sprake is geweest van overstromingen bereiden burgers zich niet of nauwelijks voor.

Bedrijven (m.n. landbouw):

- Boeren denken vaker dan anderen na over veiligheid en wateroverlast.
- Boeren geven aan vanwege hun bedrijfsbinding minder snel geneigd te zijn tot evacueren.

Bestuurders:

- Water(bewustzijn) staat niet hoog op de (locale) bestuurlijke agenda.
- Bestuurders en politici houden zich liever niet bezig met het vraagstuk hoogwater. Dit komt door de relatief korte tijd dat zij in functie zijn en de veel langere tijd die maatregelen in beslag nemen.
- Bestuurders zijn vaak terughoudend om te communiceren over risico's en denken dat het angstige reacties teweegbrengt.

Professionals:

- Professionals vinden dat water(bewustzijn) hoger op de bestuurlijke agenda moet staan.
- Professionals vinden dat de burger niet goed wordt geïnformeerd over overstromingsrisico's.
- (Bijna-)rampen moeten worden aangegrepen als een kans om het hoogwaterbewustzijn te vergroten.

.....
Figuur 4.4

Professionals en bestuurders op het TMO-congres in mei 2007 doen mee aan een peiling naar waterbewustzijn



5 Hoe beïnvloed je waterbewustzijn?

In dit hoofdstuk wordt beschreven met welke instrumenten waterbewustzijn en waterbewust gedrag kunnen worden beïnvloed. Vanwege de beschikbare literatuur valt daarbij het accent met name op communicatie.

5.1 Beïnvloeding van bewustzijn en gedrag

Een zekere mate van waterbewustzijn is belangrijk, maar is het niet altijd nodig om aan te sturen op beter bewustzijn en meer draagvlak om te komen tot verandering van risicogedrag. Sterker nog, groter bewustzijn helpt wel om relevantie van maatregelen en/of gedragsaanpassing begrijpelijk te maken, maar is geen garantie voor beter gedrag. Bovendien, andersom kan het ook: (veranderend) gedrag kan via positieve feedback over de gevolgen van het gedrag bijdragen aan verbeterd bewustzijn en draagvlak.

Gedragsverandering kan vaak ook direct worden gerealiseerd door verandering van gedragsvoorwaarden:

- Situatie en aanleiding: men moet weten – *kennen* – wat het gewenste gedrag is en de gelegenheid moet geboden worden om dit te vertonen.
- Persoonlijke mogelijkheden: men moet het gedrag *kunnen* uitvoeren.
- Operationele consequenties van het gedrag: men moet gemotiveerd zijn – *willen* –, bijvoorbeeld door direct voordeel.

Om de mate van gewenste gedragsbeïnvloeding te beoordelen, is het allereerst nodig om gedragsdoelen af te leiden van de beleidsdoelen: welke gedrag moeten mensen wanneer wel en niet vertonen? Vervolgens moet het bestaande gedrag worden getypeerd als gewoonte- of impulsgedrag en moeten de determinanten van dat gedrag worden vastgesteld. Als laatste stap volgt - in een interventieanalyse - onderzoek naar de wijze waarop dat gedrag veranderd kan worden. Bij gewoontegedrag kan dat via schoksgewijze verandering van de consequenties, door te wachten op spontane verandering van de omstandigheden of door wijziging van de triggers van de gewoonte. Impulsgedrag is moeilijker te beïnvloeden.

Het gedrag van burgers hangt, behalve van het bewustzijn, af van een aantal factoren, waaronder de fysiek aanwezige gedragsalternatieven, hun perceptie van die alternatieven en de voor- en nadelen. Overheidsingrijpen is op al deze punten mogelijk. Belangrijk hierbij is de sociale inbedding van gedrag. Sleutelpersonen, actiegroepen, verenigingen en organisaties zijn zeer belangrijk voor de beïnvloeding van gedrag.

Er zijn verschillende gedragsbeïnvloedende instrumenten. Deze instrumenten verschillen naar het basismechanisme dat ze hanteren om gedragsverandering te bewerkstelligen. Waterbewustzijn vergroten en verandering van gedrag van burgers, bedrijven en bestuurders wordt in de literatuur vaak gekoppeld aan communicatie, omdat het aansluiting zoekt op de elementen van bewustzijn (kennen, voelen, willen, kunnen en doen).

Andere mogelijke basismechanismen zijn ruil (ofwel financiële beïnvloeding) en regels (ofwel wet- en regelgeving; zie tabel 3).

Tabel 3
Gedragbeïnvloedende instrumenten
(Bron: Bewust werken aan waterbewustzijn)

Basis-mechanisme:	Communicatie	Ruil	Regels
	Overbrengen van informatie	Onder andere van geld	Ge- en verboden
Meerzijdig	Overleg	Overheidsmarkt (bijvoorbeeld verhandelbare vergunningen)	Convenanten
Eenzijdig	Voorlichting	Subsidies/heffingen	Geboden/verboden

Communicatie is in dit rijtje enigszins bijzonder: financiële prikkels en wet- en regelgeving moeten ten slotte ook gecommuniceerd worden, willen ze effectief zijn. Communicatie over fysieke maatregelen zoals kust- of dijkversterking kan ook effect hebben op het gedrag.

Figuur 5.1
Zichtbaarheid van verbeteringswerkzaamheden dragen bij tot waterbewustzijn



In de onderstaande paragraaf wordt nader ingegaan op achtergronden en aandachtspunten met betrekking tot communicatie. De andere basismechanismen worden in dit hoofdstuk niet nader uitgewerkt. Dit gebeurt in de volgende fase van het deelproject 'Vergroten waterbewustzijn'. Wel wordt in hoofdstuk 6 voor 'ruil' en 'regels', evenals voor 'communicatie', een aantal activiteiten/maatregelen genoemd die momenteel al aan de orde zijn.

5.2 Achtergronden en aandachtspunten met betrekking tot communicatie

Bij de communicatie over water wordt onderscheid gemaakt naar:

- niet-structurele informatie-uitwisseling in het kader van een beleidsproces waarin prioriteiten, strategieën en maatregelen worden ontwikkeld,
- structurele informatievoorziening over de kansen en bedreigingen die water biedt en
- informatievoorziening bij acute crises.

Over het laatste punt (crisiscommunicatie) gaat het in dit rapport niet. De andere 2 punten zijn wel aan de orde. In dit kader gaat het met name om het tweede punt (zie tabel 4).

Tabel 4

Voorbeelden van risicocommunicatie, onderscheiden naar de aard van de door de overheid te nemen beslissingen (Bron: Tabel 3.1. uit Waterverkenningen, Bewust werken aan waterbewustzijn. 2003. In aangepaste vorm ontleend aan Chartier en Gabler 2001)

Aard van de beslissingen	Communicatie-doelen	Vorm van communicatie	Mogelijke activiteiten	Communicatie-product
Het beheersen van een mogelijk acute crisis	Waarschuwing, advisering en begeleiding van (delen van) de bevolking om schade te voorkomen. Verhoging van het risicobewustzijn van (delen van) de bevolking. Geruststelling.	Vooraf 1-zijdige informatieverschaffing. Zorgen voor terugkoppeling om vast te stellen of (a) boodschap is ontvangen, (b) aanbeveling wordt opgevolgd, (c) aanvullende informatie nodig is (vanwege veranderende omstandigheden).	Samenwerken met partners bij het ontwikkelen en verspreiden van informatie. Beleggen van een (gezamenlijke) persconferentie. Openen van telefoonlijnen. Aanpassen van website. Peilen van de reacties van de beoogde doelgroep.	Advies om gebied te evacueren. Feitenoverzicht. Overzicht van veelgestelde vragen met antwoorden.
Het creëren van structurele informatievoorzieningen over kansen en bedreigingen	Mensen op de hoogte stellen van veiligheidsrisico's, de wijze waarop die worden beoordeeld en worden aangepakt. Verhoging van het bewustzijn van de risico's. Aanmoediging tot gedrag dat risico's beperkt.	Verschaffing van achtergrondinformatie (1-zijdig) naast uitwisseling van informatie (2-zijdig) om vast te stellen of de boodschap wordt begrepen en aan de verwachtingen voldoet.	Opbouwen van duurzame relaties met partners die geloofwaardige informatiebronnen vormen. Peilen van opvattingen van doelgroepen. Inrichten van communicatiekanalen, zoals website.	Feitenoverzicht. Brochure. Informatieborden. Films.
Het ontwikkelen van prioriteiten en strategieën voor het overheidsbeleid	Betere beoordeling van gevaren of knelpunten. Ontwikkeling van opties voor risicomanagement. Bevordering van vertrouwen in het beleid. Oplossing van conflicten tussen belanghebbenden.	Uitwisseling van informatie en gezichtspunten (2-zijdig) met relevante groepen uit de bevolking.	Aangaan en onderhouden van relaties met partners die relevante inbreng kunnen hebben. Consultatie (door website, bijeenkomsten met belanghebbenden, focusgroepen, etc.).	Nieuwsbrieven. Discussienota's. Platforms.

Doelen

Risicocommunicatie kan worden ingezet om waterbewustzijn op de volgende manieren te beïnvloeden:

- Kennen - Kennis: Verbeteren van het kennisniveau met betrekking tot waterveiligheid, hoogwater en kansen en mogelijke gevolgen van overstromingen;
- Voelen/willen - Houding: Bereiken van een reële houding, draagvlak en passende verwachtingen ten aanzien van risico's;
- Kunnen/doen - Gedrag: Bij de besluitvorming over risico's consensus bereiken over controversiële risicokwesties en/of het bereiken van een verandering of versterking van risicogedrag.

Een vierde doel kan gericht zijn op het krijgen van feedback en inhoudelijke input. Risicocommunicatie wordt hierbij als interactief instrument ingezet, in dialoog met de omgeving. Burgers kunnen hierbij bouwstenen aandragen voor verdere beleidsformulering en ook aangeven hoe en op welke wijze zij geïnformeerd willen worden over (overstromings)risico's.

Doelgroepen

Voordat daadwerkelijk gecommuniceerd wordt, is het van belang om de doelgroepen – burgers, bedrijven, bestuurders en professionals – nader te specificeren en te bepalen welk gedrag gewenst is en wat het beste aangrijpingspunt is (kennis, houding of gedrag). Dit is van belang voor het

bepalen van de uiteindelijke boodschap en voor de manier van communiceren. Het is nl.belangrijk om rekening te houden met bijvoorbeeld (regionale) verschillen in (beleving van) risico's binnen de doelgroepen of om kwetsbare groepen te identificeren, zoals kinderen, bejaarden en zieken. Mogelijk zijn er groepen die op een andere manier speciale aandacht nodig hebben, bijv. mensen met huisdieren of locatiegebonden bedrijven (boeren, fabrieken). Specifieke mensen of groepen zouden daarnaast een rol kunnen spelen in de communicatie of bij het nemen van maatregelen, zoals (overheids)instellingen voor water, ruimte, openbare veiligheid, bedrijven, ziekenhuizen, woningcorporaties.

Inhoud

Wat risicocommunicatie onderscheidt van gewone communicatie heeft vooral te maken met de inhoud van de boodschap. Het gaat om communicatie over risico's die mensen lopen, over verantwoordelijkheden ten aanzien van die risico's en over mogelijkheden om veiligheid te verbeteren. In elke boodschap kunnen rationele, emotionele en praktische argumenten voorkomen. De inhoud van de argumenten verschilt van reguliere communicatie.

- Kennen: rationele argumenten: bijvoorbeeld numerieke informatie over de kans op een negatief gevolg;
- Voelen/willen: emotionele argumenten: het –matig– gebruiken van angstgevoelens in de boodschap leidt tot het beter onthouden van het bericht;
- Kunnen/doen: praktische argumenten: het geven van concrete handelingsperspectieven. Het is bekend dat wanneer mensen weten wat een bepaald risico behelst en wat het handelingsperspectief is, zij ook daadwerkelijk datgene doen wat hen in het verleden is voorgehouden.

Dit laatste sluit aan/moet aansluiten bij de andere directe mogelijkheden voor gedragsverandering (financiële prikkels of wet- en regelgeving).

Enkele belangrijke onderdelen van de boodschap in het kader van waterveiligheid zijn:

De overheid doet er alles aan om de kans op een overstroming zo klein mogelijk te houden. We kunnen ruim 99% bescherming tegen overstromingen bieden, maar het is onmogelijk om overstromingen helemaal te voorkomen.

Waar en wanneer een overstroming optreedt kunnen we niet voorspellen, maar we kunnen ons wel voorbereiden. Dat geldt niet alleen voor de overheid, maar ook voor uzelf.

De overheid informeert u over wat u kunt doen om u voor te bereiden op een eventuele overstroming. En als er een overstroming dreigt, dan zal de overheid u waarschuwen en vertellen wat u op dat moment het best kunt doen.

Met zijn allen kunnen we er zo voor zorgen dat de gevolgen dan zo klein mogelijk blijven.

In de boodschap moeten de vier stadia van ontkenning (par. 3.2) stuk voor stuk worden doorbroken: "Een overstroming:

- Ja, het kan gebeuren,
- Ja, het kan ook jou overkomen,
- Ja, het is erg en
- Ja, je kunt ook zelf nog wat doen."

Over mogelijke vormen voor risicocommunicatie en middelen die daarvoor geschikt zijn, wordt in de bijlagen meer informatie gegeven. Tevens is hier gedetailleerde informatie te vinden over mogelijke handelingsperspectieven (bijlagen 2 en 3).

.....
Figuur 5.1

Hoogwaterwaarschuwing: de bewoners weten dat het kan gebeuren.



6 Wat gebeurt er al aan beïnvloeden van waterbewustzijn en gedrag?

Dit hoofdstuk geeft een overzicht te geven van bestaande (overheids)activiteiten in relatie tot het vergroten van waterbewustzijn, risicobewustzijn en stimuleren van water- en risicobewust gedrag.

Deze activiteiten/maatregelen worden gestructureerd (zie tabel 5) door ze hieronder in te vullen in tabel 3 uit hoofdstuk 5.

Tabel 5

Gedragbeïnvloedende instrumenten met voorbeelden van wat er momenteel al gebeurt in relatie tot waterbewustzijn en waterbewust gedrag.

Basismechanisme	Communicatie	Ruil	Regels
Meerzijdig	Overleg	Overheidsmarkt, onder andere verhandelbare vergunningen	Convenanten
	<ul style="list-style-type: none"> • Interactieve planvorming bij RO- of water-plannen • LBOH, LBOW • POK's <p>Watervisie: er komen "waterpanels" en een activeringsprogramma.</p>	RvR-regeling vb. Noordwaard Verzekeringen (discussie)	Nationaal Bestuursakkoord Water Ruimte voor de Rivier-uitvoering Beleidslijn Grote Rivieren
Eenzijdig	Voorlichting	Subsidies/heffingen	Geboden/verboden
	<p>Campagnes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Denk vooruit • NL leeft met water <p>Lepakketten voor scholen Cursusaanbod voor professionals</p> <p>Provinciale risicokaarten (informatie over overstromingen wordt geüpdate). Lokaal (wijkniveau): brochures met praktische info (vb gemeente Maastricht) Belevingsmonitor</p> <p>Watervisie: er komen een "watercanon", een actieprogramma voor het onderwijs en een leerstoel "klimaat water en publiek"</p>	Waterschapsbelastingen	Waterwet Waterschapskeur Watertoets Locale regelingen (APV's e.d.), bijv. met betrekking tot hoogwatermaatregelen zoals het plaatsen van schotten, parkeerverboden en ontruiming van gebieden.

6.1 Communicatie

Overleg

Communicatie is op heel veel plaatsen al een kwestie van gewoon doen. Zo zijn er zowel landelijk als regionaal diverse bestuurlijke en ambtelijke overleggen waarbij water en waterveiligheid het centrale onderwerp van gesprek is. Voorbeelden van structurele overleggen zijn het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, het Landelijk Bestuurlijk Overleg Hoogwater, de Provinciale

Overlegorganen Kust, etc. Deelname aan deze overleggen blijft beperkt tot de bestuurders, politici en ambtelijke professionals.

Daarnaast wordt ook in projectverband regelmatig overleg gevoerd. In die kaders is vaker sprake van betrokkenheid met de burger en het bedrijfsleven. Daarbij vormt de campagne Nederland leeft met Water een belangrijke paraplu waaronder burgers en het bedrijfsleven over waterzaken worden geïnformeerd (zie ook hierna).

De onlangs door het kabinet uitgebrachte Watervisie geeft aan dat er "waterpanels" komen, waarin burgers hun opvattingen over het nationale waterbeleid kunnen geven. Daarnaast komt er een activeringsprogramma om burgers, bedrijven en bestuurders expliciet, eerder en beter te betrekken bij waterbeleid en uitvoeringsmaatregelen.

Voorlichting

Wanneer het gaat om het vergroten van waterbewustzijn wil TMO het nodige doen om andere partijen te stimuleren tot risicocommunicatie en -gedrag. Daarnaast zijn er praktijkvoorbeelden van richtlijnen voor risicocommunicatie (BZK, IPO, RWS) en zijn er voorbeelden van risicocommunicatieplannen en bij gemeenten, provincies en sommige veiligheidsregio's. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Maastricht diverse brochures uitgegeven en is een film gemaakt om burgers te informeren en handelingsperspectieven te bieden wanneer de Maas buiten haar oevers treedt. Alle provincies hebben risicokaarten op het internet gepubliceerd. De daarop te vinden informatie ten aanzien van overstromingsrisico's wordt momenteel geactualiseerd en verbeterd.

Op nationaal niveau zijn in relatie tot rampen en water twee campagnes van belang: Denk Vooruit! en Nederland leeft met Water.

De campagne Denk Vooruit! is een voorbeeld van risicocommunicatie op nationaal niveau, met de mogelijkheid om op lokaal niveau aanvullingen te plegen. De campagne bestaat onder meer uit televisie- en radiospots en een website. Het doel van deze campagne is dat mensen voorbereid zijn op een ramp, waarbij in totaal 11 ramptypen, waaronder overstromingen, gespecificeerd zijn.

De campagne beoogt:

- bewustwording van de risico's in je woonomgeving;
- kennis over hoe je je kan voorbereiden op een ramp;
- wat je daarvoor in huis moet hebben;

.....
Figuur 6.1

De Denk Vooruit-campagne kent als motto: 'Rampen vallen niet te plannen. Voorbereidingen wel.'



-
- wat je moet doen tijdens een ramp.

De campagne is bedoeld voor iedereen van 13 jaar en ouder. In 2007 wordt de campagne ook gericht op minder validen. In 2008 e.v. volgen ouderen, bedrijven en scholen.

De campagne Nederland leeft met Water is een landelijke campagne met regionale en lokale uitwerkingen die rijk, provincies, waterschappen en gemeenten sinds 2002 gezamenlijk vormgeven. Doel is om Nederlanders weer bewust te maken van onze relatie met het water en informatie te bieden over hoe we in de toekomst droge voeten kunnen houden. De kern was tot nog toe: We moeten het water nu de ruimte geven. Doen we dat niet dan zal het water die ruimte straks zelf nemen, Nederland leeft met Water! De website die hoort bij de campagne legt uit hoe het zit met het waterbeleid van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Wat is het probleem, hoe pakken we dat aan, wat betekent dit voor mij? Als men vragen heeft, kunnen die via de site worden gesteld aan bijvoorbeeld Peter Timofeeff, die tot 2005 'woordvoerder' was van de campagne in radio- en Tv-spotjes. Daarnaast heeft onderwijs voor 10-18-jarigen hier een plek gekregen. Bovendien subsidieert het Directoraat-Generaal Water sinds 2007 stroomgebiedbrede communicatieactiviteiten in de regio's. Het gaat hierbij om waterbrede communicatie, gericht op een breed publiek. Met name de noordelijke provincies wendde deze subsidie mede aan voor het onderwerp waterveiligheid. Op basis van de Watervisie zal de campagne Nederland leeft met Water worden geïntensiveerd en ook worden toegespitst op regionale vraagstukken, met nadruk op duurzaamheid, integraal waterbeleid/waterbeheer en 'water als kans'.

.....
Figuur 6.2
Logo Nederland leeft met Water



Naast de al genoemde campagnes kennen we bijdragen aan bewustzijnsvergroting met een geheel eigen dynamiek: de film van Al Gore, het uitkomen van rapporten van het RIVM-NMP, het Sociaal Cultureel Planbureau, Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat, het regeerakkoord, het beleidsprogramma, etc. gingen gepaard met de nodige aandacht in de pers en andere media. Van verschillende kanten komt water(veiligheid) in het nieuws.

Onderwijs

Vanuit VenW is een breed educatieaanbod over water ontwikkeld voor scholieren in samenwerking met Cito, Codename Future, Stichting Reinwater en Junior Chamber International/The Netherlands, alle gekoppeld aan de campagne Nederland leeft met Water. Enkele onderdelen zijn nog in ontwikkeling. Ook zijn afspraken gemaakt over het steunen van het internationale onderwijsprogramma Globe (zie bijlage 4).

Ervaringen met water en onderwijs worden uitgewisseld tussen overheden via het programma Leren voor Duurzame Ontwikkeling¹ (de aanpak met Cito is daar inmiddels overgenomen voor duurzame ontwikkeling in brede zin) en via de klankbordgroep voor de nieuwe NME-nota² die LNV/VROM/OCW momenteel voorbereiden.

Ook andere partijen – regionale overheden, waterschappen (Stripverhaal Droppie Water), maatschappelijke organisaties, commerciële partijen - ontwikkelen educatieproducten en activiteiten rond water. Een deel daarvan wordt door VenW ondersteund. Er zijn enorm veel waterprojecten, lespakketten, activiteiten, excursies etc.

Het VenW-materiaal onderscheidt zich door de notie dat we ‘anders moeten omgaan met het water’, de nadruk die wordt gelegd op het leren zien en interpreteren van dilemma’s en het leren zich te verplaatsen in andere partijen bij die dilemma’s, de vakoverstijgende aanpak die onverwachte invalshoeken mogelijk maakt, en de nauwe aansluiting bij de behoeften van scholen en leerkrachten. De verbinding met de campagne Nederland leeft met Water maakt de leerkrachten enthousiast om het materiaal aan te schaffen en een plek te geven in hun meestal al erg volle programma’s.

Daarnaast zijn er diverse (hogere) beroeps- en universitaire opleidingen waarin watermanagement, ruimtelijke ordening risicobeheersing e.d. aan bod komen en worden er voor professionals cursussen en trainingen op dat terrein aangeboden. Ook worden wel masterclasses waterbeheer voor bestuurders georganiseerd.

Aanvullend hierop zal naar aanleiding van de Watervisie een “watercanon” over de historie van Nederland Waterland (inclusief een doorkijk naar de toekomst) worden opgesteld. Bovendien komt er een actieprogramma voor het onderwijs met een inventarisatie van watergerelateerde activiteiten en een leerstoel “klimaat water en publiek”.

6.2 Ruil, oftewel financiële beïnvloeding

Eenzijdig: waterschapsheffingen

Waterschapsheffingen zijn een vorm van eenzijdige ruil. In ruil voor de jaarlijkse belasting die alle inwoners en bedrijven aan de waterschappen betalen onderhouden zij de waterkeringen. Vaak gaat het innen van de heffing gepaard met het verstrekken van informatie over de bestemming van de belasting. Het is echter zeer de vraag of dit ook leidt tot een versterking van het waterbewustzijn of het gedrag: het is een van de vele jaarlijkse vaste lasten.

Momenteel wordt uitgezocht hoe een verzekering voor overstromingschade eruit zou kunnen zien. Afhankelijk van of en hoe deze verzekering vorm krijgt (wel of geen specifieke voorwaarden, in relatie tot de hoogte van de premie) kan deze in meer of mindere mate bijdragen aan versterking van het bewustzijn en gedrag.

Noten

¹ Partners LvDO: LNV (trekker), VROM, OCW, EZ, V&W, BuZa, IPO, UvW. LvDO loopt t/m 2007 en krijgt mogelijk een vervolg in 2008-2011.

² NME-nota: trekkers VROM, LNV, OCW; V&W in klankbordgroep.

.....
Figuur 6.3

In Kampen worden vrijwilligers als lid van de Hoogwaterbrigade betrokken bij de bescherming van hun stad tegen hoogwater



.....
Figuur 6.4

Hoe hou je droge voeten?



Meerzijdig

Meerzijdige ruil heeft vaak ook het karakter van meerzijdige regels: deze ruilafspraken worden namelijk veelal in een convenant vastgelegd. De afspraken die gemaakt worden hebben expliciet betrekking op de risico's en verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en andere partijen (burgers, bedrijven) ten aanzien van wateroverlast en –schade en maatregelen om die te beperken. Deze afspraken zijn dus gericht op het realiseren van meer waterbewust gedrag, hoewel dit laatste veelal niet expliciet genoemd wordt als beoogd doel. Voorbeelden hiervan zijn de uitkoopregeling in het kader van Ruimte voor de Rivier bij Noordwaard en afspraken met zgn. "Blauwe Boeren".

6.3 Regels

Eenzijdig: wet- en regelgeving

Eenzijdige regels op het gebied van waterveiligheid hebben vooral betrekking op de bescherming tegen overstromingen: Wet op de waterkering, de wet beheer Rijkswaterstaatswerken (gaan beiden op in de Waterwet) en de waterschapskeur zijn bedoeld om de waterkeringen en de zorg ervoor te definiëren en te beschermen. Initiatiefnemers van ruimtelijke plannen of activiteiten, zowel burgers, bedrijfsleven als bestuurders moeten een vergunning of een ontheffing aanvragen bij de waterkeringbeheerder. Dit stelt grenzen aan wateronbewust gedrag zoals bouwen in duinen en uiterwaarden.

Daarnaast is er de Watertoets. De watertoets is met ingang van 1 november 2003 wettelijk verplicht voor de belangrijkste provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen. De Watertoets is vooral gericht op overheden onderling, dus de professionals en bestuurders.

Bij de watertoets gaat het om het van meet af aan meenemen van water bij ruimtelijke plannen en besluiten. Daarvoor is overleg nodig met de waterbeheerder in een zo vroeg mogelijk stadium. Het gaat dus niet om een toets achteraf, maar om vroegtijdige en actieve inbreng van de waterbeheerder en maatwerk voor elk plan. Met de Watertoets wordt er naar gestreefd om het reeds bestaande waterhuishoudkundig en ruimtelijke beleid goed toe te passen en uit te voeren; het is niet de bedoeling dat er met de watertoets nieuw beleid wordt gemaakt.

De grootste winst van de Watertoets ligt in het gezamenlijk commitment; de vroegtijdige, wederzijdse betrokkenheid tussen initiatiefnemer en waterbeheerder, die uiteindelijk leidt tot het wateradvies van de waterbeheerder en de expliciete afweging van de wateraspecten in het plan, bij voorkeur in een waterparagraaf. Wel is bij een recente evaluatie geconstateerd dat de Watertoets bij locatiekeuzes nog te weinig effectief is. Daarnaast is de juridische borging en de aandacht voor financiering en compensatie in ruimtelijke plannen nog onvoldoende.

Meerzijdig: convenanten, bestuursakkoorden

Het Nationaal Bestuursakkoord Water is een voorbeeld van een meerzijdige regel: een afspraak tussen meerdere partijenoverheden. Het akkoord heeft tot doel om in de periode tot 2015 het watersysteem in Nederland op orde te krijgen en daarna op orde te houden. Het gaat daarbij om het aanpakken van de gevolgen van de zeespiegelstijging, bodemdaling en een veranderend klimaat. In het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water hebben rijk, provincies, gemeenten en waterschappen onder meer afgesproken dat de watertoets ook wordt toegepast bij

waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten die niet vallen onder de wettelijke verankering in het Besluit ruimtelijke ordening. Dat betekent dat ook voor andere wettelijke plannen en besluiten (bijvoorbeeld in het kader van de Tracéwet, Reconstructiewet, Landinrichtingswet of Ontgrondingenwet), maar ook voor niet-wettelijke plannen zoals structuurvisies en gebiedsvisies, een watertoets moet worden uitgevoerd.

Tenslotte

De inventarisatie overziend van bestaande activiteiten die (ook kunnen) bijdragen aan versterking van het waterbewustzijn en waterbewust gedrag levert een wat versnipperd beeld op. Er is (nog) geen sprake van een overkoepelende, herkenbare strategie, die deze activiteiten verbindt en kan zorgen voor onderlinge versterking. Het zijn min of meer op zich zelf staande activiteiten, met mogelijk (op onderdelen) verschillende doelen en achtergronden. De activiteiten zijn niet altijd ontwikkeld en opgezet met grootschalige overstromingen in het achterhoofd.

De nadruk bij de bestaande activiteiten ligt op de communicatie met burgers; voorlichting en educatieprogramma's met het oog op het versterken van kennis, draagvlak en waterbewustzijn (kennen, voelen, willen). Andere soorten activiteiten (financiële prikkels of regelgeving), andere doelgroepen (bestuurders, professionals, bedrijfsleven) en de andere doelstelling: versterken van (mogelijkheden voor) waterbewust gedrag (kunnen, doen) blijven daarbij enigszins achter.

.....
Figuur 6.5

Met elkaar om tafel om tot goede keuzes te komen



7 Wat kunnen we leren uit het buitenland?

Sommige landen hebben met een zekere regelmaat te kampen met overstromingen. Door welke oorzaak dan ook. Dit hoofdstuk beschrijft wat we kunnen opsteken van de lessen die daar zijn geleerd.

7.1 Waterbewustzijn in andere landen

Figuur 3.1 illustreert dat waterbewust gedrag de resultante is van risicoperceptie en –acceptatie. Daarbinnen is de risicoperceptie weer afhankelijk van de eigenschappen van het risico, de maatschappelijke en individuele context.

Andere landen kunnen op al deze elementen sterk verschillen van Nederland. Als we ons hiervan bewust zijn, en voor die verschillen “corrigeren”, dan biedt het buitenland wellicht kansen om toch te leren van situaties die in Nederland niet voorkomen.

7.2 Risicoperceptie

De risicoperceptie is afhankelijk van de eigenschappen van het risico, in combinatie met de maatschappelijke en individuele context. Al deze factoren kunnen aanzienlijk verschillen van de situatie in Nederland: Wat betreft de eigenschappen van het risico is het van belang onderscheid te maken tussen de kans op een overstroming en de gevolgen daarvan. Door het hoge beschermingsniveau (1/1250 – 1/10000) is de kans op een overstroming in Nederland uitzonderlijk laag ten opzichte van andere landen. Dit hoge beschermingsniveau is ingegeven door de grote gevolgen: grootschalige (langdurige) overstroming van diepgelegen polders (met zout water), met weinig evacuatiemogelijkheden, en omvangrijke schade met desastreus effect op de nationale economie.

In andere landen zijn overstromingen vaker lokaal beperkt tot rivierdalen, zijn er meer mogelijkheden voor vluchten naar hoger gelegen gebieden, stroomt het overstroomde gebied sneller leeg, en zijn er -door de grotere omvang van het land (en niet getroffen gebieden)- meer mogelijkheden voor herstel en wederopbouw³). Dit leidt in landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau en verstedelijking als Nederland toch tot lagere beschermingsniveaus, zoals bijvoorbeeld in Duitsland, Engeland, Frankrijk, de Verenigde Staten en Japan (orde 1/100 tot 1/1000). Nijmegen is beter beschermd dan Londen!

Op deze wijze hangen de eigenschappen van het risico dus samen met de maatschappelijke context: hoe groter een land ten opzichte van de overstroomde gebieden, hoe beter men de gevolgen kan opvangen, hoe

Noten

³ De overstroming van New Orleans in 2005 telde meer dan 1300 doden. Er is schade veroorzaakt in de orde van 100 miljard US\$. Lokaal en regionaal een onvoorstelbare ramp, die ook landelijk in de Verenigde Staten veel aandacht kreeg, maar qua schade maar ca. 1% van het BNP. De Nederlandse economie heeft een BNP ca 650 miljard US\$. Een vergelijkbare overstroming als in New Orleans heeft hier een impact van 20% van het BNP, en zou Nederland vrijwel ruïneren.

meer men overstromingen accepteert, hoe lager de beschermingsniveaus en hoe vaker overstromingen kunnen optreden. Andere factoren die qua maatschappelijke context ook nog een rol spelen zijn: de mate waarin vaker ander natuurgeweld optreedt en de rolverdeling overheid-burgers. Hierin zijn de maatschappelijke en individuele context nauw met elkaar verweven: De Verenigde Staten en Japan worden jaarlijks geteisterd door een breed scala aan natuurrampen, zoals, naast overstromingen, aardbevingen, vulkanisme, orkanen, wervelwinden, bosbranden. De beelden in de media herinneren er regelmatig aan dat dit natuurgeweld een "fact of life" is dat iedereen kan overkomen. Veel inwoners hebben daar in het verleden ook daadwerkelijk ervaring mee gehad. Alle lagen van de samenleving zijn bekend met het feit dat beschermende maatregelen nuttig kunnen zijn. In Europa, en met name in Nederland, is dit veel minder het geval. Nederlanders hebben bovendien een groot vertrouwen in de bescherming tegen overstroming die de overheid biedt. Bescherming tegen overstromingen is in Nederland wettelijk vastgelegd.

Naarmate natuurrampen vaker voorkomen is er meer aanleiding om de rampenbeheersing en het herstel goed te organiseren. In principe spelen daarbij overheden, bedrijven en burgers allemaal een rol, maar landen leggen daarin verschillende accenten. De rol van de overheid is in alle gevallen gericht op het treffen van maatregelen om de overstromingskans te beperken (dijken, stormvloedkeringen). Dit heeft te maken met de omvang van de benodigde budgetten voor aanleg en onderhoud, het werkingsgebied (dat vaak gemeente- of regio-overstijgend is) en de vereiste technische kennis. Voorts speelt de overheid een belangrijke rol in het informeren over overstromingen en de alarmering. Een mooi voorbeeld hiervan komt uit Engeland (zie box 1). In deze informatierol spelen overstromingskaarten in steeds meer landen een centrale rol. (Zie box 2)

.....
Figuur 7.1
Een noodkoffer voor geval het misgaat



Box 1 Communicatie over overstromingen in Engeland en Wales
In Engeland en Wales is sinds 1998 een uitgebreide communicatie-campagne ingezet. Door deze campagne is het percentage risicobewuste bewoners toegenomen van 48% in 1997 naar 81% in 2002 (national awareness survey, 2003). In 2002 vond 97% van de bevolking het overstromingsgevaar een serieuze zaak. In 2005 is de campagne directer en confronterender van aard geworden.. Bewoners kregen van de Environment Agency (EA) een persoonlijke brief waarin stond dat ze in een overstromingsgevoelig gebied woonden. De EA erkende dat het wellicht geen prettige boodschap was en dat zij zich maximaal zal inspannen de kans op overstroming zo klein mogelijk te houden, en in geval een

dreigende overstroming de bewoners tijdig zal waarschuwen en zorgdragen voor een adequate rampenbeheersing. In aanvulling daarop worden aanbevelingen gedaan hoe huiseigenaren schade aan hun eigendommen zelf het beste kunnen voorkomen/beperken. De engelse bewustzijns campagne speelt in op de neiging tot bagatelliseren in door te benadrukken hoe reëel een overstromingskans is (bijv. door te refereren aan een historische gebeurtenis uit het recente verleden), wat de impact was (met foto's van verwoeste huiskamers), wat je er zelf aan kan doen ("make a Floodkit"), en met getuigenverklaringen de werking daarvan te illustreren (zie www.environment-agency.gov.uk/floodline). Kenmerkend was verder dat deze boodschap door met name lokale vertegenwoordigers aan de bevolking uitgedragen werd: daar kent men de gevoeligheden en regio-specifieke details en is men herkenbaar en aanspreekbaar voor andere informatie. Er zijn nog geen gegevens bekend over de effecten van deze intensivering.

Voor het voorkomen van schade, de rampenbestrijding en het herstel legt de overheid in de Angelsaksische landen het initiatief vooral bij de burgers en bedrijven en lokale overheden zelf. Daarnaast adviseert / stimuleert de landelijke overheid inzake schadebeperkende maatregelen en het afsluiten van een verzekering. In Japan en de Verenigde Staten is men gewend een groot deel van schade door natuurrampen voor eigen rekening te nemen. Op het Europese continent neemt de landelijke overheid een wat sterkere zorgtaak op zich, onder andere door –naast preventie en informatie - het vergoeden van overstromingsschade (al dan niet in aanvulling op verzekeringen) uit speciale fondsen. In landen waar risicomanagement duidelijk geïnstitutionaliseerd is (verantwoordelijkheid toebedeeld aan overheden) is de risicobeleving gering (Heinen et al., 2002). In deze landen is het in de beleving van de burgers zo dat de instanties de verantwoordelijkheid voor de veiligheid dragen en de burgers zich er zelf niet druk om hoeven te maken. Nederland is hier een voorbeeld van. De Nederlandse burger heeft een groot vertrouwen in de overheid als het gaat om de bescherming tegen overstromingen.

Box 2: Overstromingsrisicokaarten

In steeds meer landen spelen overstromingsrisicokaarten, veelal toegankelijk via internet, een cruciale rol in de informatievoorziening over overstromingen. Daarmee is het mogelijk voor woning- of bedrijvenbezitters, de overstromingsdiepte op wijk, of zelfs woningniveau op te zoeken. In de Verenigde Staten en Japan wordt deze informatie gekoppeld aan te gebruiken evacuatie routes en vluchtplaatsen en adviezen wat verder mee te nemen. In Japan zijn de diepteklassen van de overstroming zodanig dat het voor vluchtelingen en hulpverleners duidelijk is of je nog kunt lopen, rijden, op de 1e verdieping of op het dak moet vluchten. Een aansprekend diagram licht dit toe. Japans onderzoek heeft uitgewezen dat inwoners die zich van overstromingsrisico's bewust zijn sneller evacueren dan inwoners waarvoor dit niet geldt.

In Hamburg ontvangen inwoners van overstromingsgevoelige polders elk jaar voor het stormseizoen een folder met aanwijzingen en tips voor een hoogwaterevacuatie (vergelijkbaar met Maastricht).

7.3 Risicoacceptatie en risicobewust gedrag

Door de lagere beschermingsniveaus in veel landen buiten Nederland komen overstromingen daar dus 10 tot 100 x vaker voor. In principe zou in deze landen het waterbewustzijn groter en waterbewust gedrag in principe

meer “ingesleten” kunnen zijn. In de Angelsaksische landen is er bovendien een sterke prikkel voor burgers, bedrijven en lokale overheden om zelf risicobewust te handelen. Desalniettemin blijkt risicobewust gedrag in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend, zoals voorbeelden uit de Verenigde Staten en Engeland illustreren:

- In de Verenigde Staten gaan ruimtelijke ontwikkelingen in risicogebieden gewoon door (mede door ontbreken van ruimtelijke ordeningswetgeving), er zijn onvoldoende prikkels om bestaande huizen aan te passen, er zijn onvoldoende prikkels voor het afsluiten van een verzekering als er geen federale (mede)financiering is.
- In Engeland was, mede door het hoge risicobewustzijn (zie box 1) van de bewoners in risicogebieden 87% bereid om eventueel zelf maatregelen te nemen om het overstromingsrisico te beperken. Desondanks heeft toch maar 30 % van de inwoners van overstromingsgevoelige gebieden zich daadwerkelijk geabonneerd op de waarschuwingdienst. Engels onderzoek hiernaar wijst uit dat men eerdere overstromingen weer snel vergeet, mensen moeilijk te motiveren zijn om (vooraf) in actie te komen, men het risico neigt te ontkennen (er is toch niets aan te doen), men pas in actie komt als een overstroming zich voordoet, en vervolgens na afloop schuldigen zoekt. Opmerkelijk is dat de overheid vanuit de verzekeringswereld wordt aangesproken tot het nemen van betere beschermende maatregelen rond bijv. Thames Estuary.

Tussen risicoperceptie en risicobewust gedrag zit de risicoacceptatie als een belangrijk filter om wel of niet in actie te komen. Een paar voorbeelden kunnen dit illustreren:

- Overheden kunnen bijvoorbeeld risico's tot op zekere hoogte accepteren vanwege gebrek aan politieke steun om risico's te beperken (dat kost geld en levert pas wat op als er een ongeluk of ramp dreigt). Een andere reden kan zijn dat de (lokale) schade door de landelijke overheid vergoed wordt.
- Burgers accepteren risico's door ze (onbewust) te bagatelliseren: het gebeurt niet; als het wel gebeurt, dan niet hier/bij mij; als het toch hier gebeurt, dan valt het wel mee; als het toch gebeurt en het valt tegen, dan kan ik er toch niets aan doen. Dit kan veranderen als men eerder een overstroming heeft meegemaakt. Zo was bij de tweede overstroming van het Maasdal in 1995 de schade aan eigendommen veel lager dan de eerste keer een jaar eerder: de inwoners wisten zich nog goed te herinneren wat er kon gaan gebeuren en hadden hun spullen tijdig in veiligheid gebracht.
- Uit Engels onderzoek (Tapsell et al., 1993) blijkt dat burgers hogere risico's accepteren als er ook voordelen aan verbonden zijn. Zo bleek in York 77% van de bevolking bereid te leven met een overstromingskans van 1/200 per jaar en 22% zelfs met een kans van 1/10 per jaar. Deze hoge acceptatiegraad heeft te maken met de voordelen die het wonen nabij een rivier biedt.

De risicoattitude is dus sterk individu (of organisatie) bepaald, en daaraan wat veranderen vereist daarom maatwerk. De EA heeft dan ook als motto: “Flooding is about people” (en een medewerker verzuchtte daarbij “People are awkward”).

Zowel in algemene zin als in specifieke gevallen is er nog weinig bekend over welke factoren in welke mate de risicoattitude precies beïnvloeden. De EA beveelt nader onderzoek aan naar een beter begrip van (waarom/hoe) mensen handelen. In Nederland kunnen gerichte peilingen en achtergrondonderzoek (project (PRO)MO), Draagvlak onderzoek Water) daarin voorzien.

Een mogelijkheid om de risicoacceptatie te verbeteren loopt via de risicoperceptie. In een aantal landen, bijvoorbeeld Japan, de Verenigde Staten en Engeland (en ook Nederland), probeert men de risicoperceptie van burgers en bedrijven te verbeteren door hen bij beleids- en planvorming te betrekken. Dit versterkt het probleembesef, de acceptatie van de voorgestelde maatregelen en het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid (bijv. bouwkundige aanpassingen of op tijd evacueren). In dit proces is het belangrijk binnen de belanghebbenden betrokkenheid te blijven onderhouden. In de Verenigde Staten werkt men daarbij met de zg. "champions", enthousiastelingen die blijvend zorgen voor aandacht voor en voortgang van het proces.

Een andere strategie is vooral gericht op de jeugd. De jeugd heeft de toekomst, en via de jeugd kan ook het bewustzijn van ouders versterkt worden. In Japan (en Engeland) is veel bewustzijnsmateriaal speciaal op kinderen gericht. Japan heeft ook een jaarlijkse nationale Natural Hazard Day.

.....
Figuur 7.2
Waarschuwbord in Japan



Samenvattend

De situatie in het buitenland verschilt van Nederland door de aard en frequentie van overstromingen, en de wijze waarop overheid, burgers en bedrijven schade proberen te voorkomen of te beperken. Naarmate overstromingen vaker voorkomen wordt het belangrijker de rampenbeheersing en schadebeperkende maatregelen goed te organiseren. Overheden kunnen hiervoor een meer of minder zware verantwoordelijkheid op zich nemen. In elk geval zorgen ze voor de aanleg en het onderhoud van waterkeringen die qua omvang en technisch kunnen de mogelijkheden van individuele burgers en lokale gemeenschappen overstijgen. Daarnaast zorgen overheden voor een goede informatievoorziening over overstromingskansen en gevolgen (overstromingskaarten spelen daarin een steeds belangrijker rol) en de feitelijke alarmering.

Wat betreft het beperken van overstromingsschade ligt met name in de Angelsaksische landen een sterk accent op lokale verantwoordelijkheid (lokale overheden, burgers, bedrijven). De landelijke overheid ondersteunt en stimuleert dit met voorbeelden, subsidies en mogelijkheden om te verzekeren. Engeland en de Verenigde Staten hebben hier ruime ervaring mee, zoals 24 en 25 april 2007 werd gepresenteerd op de workshop Damage Mitigation Planning.

Desalniettemin blijkt in de praktijk van deze landen de mate waarin hiervan gebruik gemaakt wordt (en dus risicobewust gedrag vertoont wordt) (nog) niet optimaal. De risicoacceptatie speelt hierin een doorslaggevende rol, zowel bij overheden, burgers als bedrijven. Hieraan ligt een breed scala aan factoren ten grondslag. Ook in het buitenland is men zich hiervan bewust,

maar de benodigde inzichten en kennis hoe dit aan te pakken is, voor zover op dit moment bekend, niet beschikbaar.

Lessen uit buitenlandse ervaringen zijn:

- Blijf risicobewust wanneer je in een delta leeft.
- Hou het wat betreft de aanpak ter verbetering van het waterbewustzijn eenvoudig. Benut voorbeelden van informatiemateriaal uit het buitenland.
- Wees realistisch in je verwachtingen over het effect, het is een weerbarstige materie.

.....
Figuur 7.3

Weet waar je naar toe kan vluchten



8 Tot slot

'Waterbewustzijn' kan een belangrijke bijdrage leveren tot waterbewuster gedrag, en overheidscommunicatie over overstromingsrisico's en handelingsperspectieven kunnen daar weer aan bijdragen. Maar pas op: ander gedrag volgt niet automatisch uit een groter waterbewustzijn. Er zijn immers ook andere routes die kunnen leiden tot ander gedrag; de effectiviteit van verschillende instrumenten voor verschillende soorten gewenst gedrag bij verschillende doelgroepen moet vooraf goed worden nagegaan.

Bij het uitwerken van de Watervisie, die stelt dat een groter waterbewustzijn gewenst is, is het zaak eerst de te bereiken doelen en bijpassende strategieën voor verschillende doelgroepen en gebieden te ontwikkelen. Belangrijkste opgave zal zijn om beleidsdoelen te formuleren die herkenbaar en meetbaar zijn. Zijn dit doelen in termen van percentages van bewustzijn of in termen van concreet gedrag? Hier hoort vervolgens ook een inspanning bij om de voortgang op weg naar de gekozen doelen structureel te meten.

Bijlage 1: Literatuuroverzicht

- Boer, J. de en D. Huitema (2003) - Sociaal-culturele analyse van waterbewustzijn. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Boer, J. de, H. Goosen, D. Huitema (2003) - Bewust werken aan waterbewustzijn, Studie naar de rol en relevantie van het begrip waterbewustzijn voor het waterbeleid. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Bauer, M.W. en Gutteling, J.M. - Worldwide salience and framing of biotechnology in the opinion-leader press 1973-2002.
- Crisis Onderzoeksteam (COT) (1996) - Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg.
- Gutteling, J.M. en E.R. Seydel - Risicocommunicatie,
- Interprovinciaal Overleg, IPO (2006) - Wegwijzer risicocommunicatie, sleutelbos binnen handbereik. Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) – Handreiking Risicocommunicatie.
- Nulmeting en toetsing belevingswaardeonderzoek Ruimte voor de Rivier (2003), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Bouwdienst.
- Leidraad risicocommunicatie (2004), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Bouwdienst.
- Beleving Kustveiligheid (2002), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Bouwdienst.
- Perceptie van overstromingsrisico's (2003), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Bouwdienst.
- Risicobeleving Hoogwater (1998), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Bouwdienst.
- RIVM-MNP (2004) - Risico's in bedijkte termen (2004).
- Terpstra, T. en Gutteling, J.M. (2007) – Publieke percepties van het risico op overstromen vanuit de Waddenzee.
- TNS-NIPO (2006) - Risicoperceptie bij overstromingen in relatie tot evacuatiebereidheid.
- Ruitenbergh, A.G.W en I. Helsloot (2004) - Zelfredzaamheid van burgers bij rampen en zware ongevallen.
- Van Nes (2001) – Watermonitor 2001.
- Van Nes (2002) – Watermonitor 2002.
- Van Nes (2003) – Watermonitor 2003.
- Vliet, L. van (2006) - Een storm in een glas water!? Communiceren over overstromingsrisico's. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Expertisecentrum Risico- en Crisiscommunicatie.
- Ipe Veling (Traffic Test) en Tony Weggemans (AYIT Consultancy) (2001) - Gedrag op de agenda, Een visie op het thema Burger en Waterbeleid.
- Voorlichtingsraad (2006) – Belevingsmonitor winter 2005/2006, onderzoek naar de beleving van maatschappelijke onderwerpen door de Nederlandse bevolking. Den Haag.
- Watervisie, Kabinet Balkenende IV (2007).
- OECD Studies in Risk Management / Japan / Floods, OECD, Paris, 2006.
- H.J.E. Erenstein, Beperking van gevolgen van overstroming. Leren van mitigation planning in de Verenigde Staten, NIROV en ministerie van Verkeer en Waterstaat, september 2007.

Bijlage 2: Risicocommunicatie: vorm en middelen

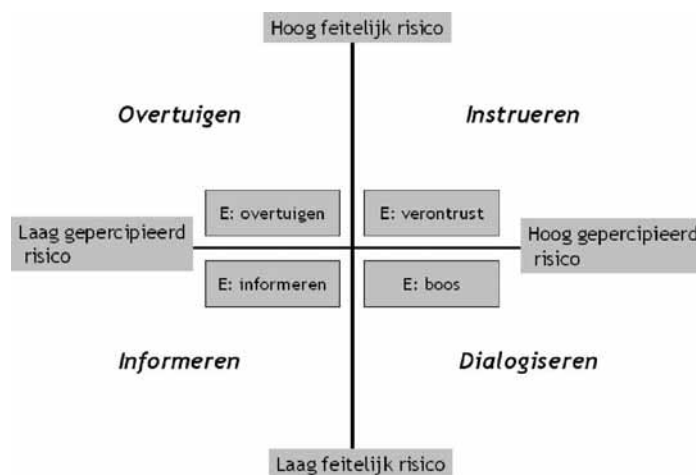
Vorm

Een kernachtige manier om de mogelijkheden van risicocommunicatie weer te geven is door gebruik te maken van het zogenoemde risicocommunicatiekruispunt. Daarbij wordt verschil gemaakt in het feitelijke risico en de perceptie van het risico door de doelgroep van risicocommunicatie.

Afhankelijk van de mate waarin die verschillen of overeenkomen is een andere vormen van communicatie te hanteren, zoals overtuigen, informeren of dialogiseren.

Figuur 1

Risicocommunicatiekruispunt
(Bron: Ruler, B., Strategisch management van communicatie. Introductie van het Communicatiekruispunt. Samsom, Deventer, 1998. Naar: Storm in een Glas Water)



Informeren:

Het geven van informatie met als doel mensen te laten weten dat het risico bestaat dat bijvoorbeeld Vogelgriep naar Nederland komt en wat daarbij de rol van overheid is. Het gaat hierbij om het communiceren in een redelijk stabiele situatie en de risicoperceptie bij het publiek laag is. De communicatie is voornamelijk eenrichtingsverkeer (schriftelijke middelen, printuitingen, Internet).

Overtuigen:

Informatie geeft argumenten waarom mensen zich anders zouden moeten gedragen. Deskundigen kunnen hierbij een rol spelen om de juiste argumenten voor het voetlicht te brengen. Communicatie vindt plaats in nog redelijk 'stabiele' tijden. Het gaat hierbij vooral over risico's waarbij mensen niet de noodzaak zien zich ertegen te beschermen (bijvoorbeeld: vogelgriep is nog steeds in het buitenland. Ik hoef hier niets te doen om mijzelf of mijn pluimvee er tegen te beschermen). De communicatie biedt mogelijkheden voor tweerichtingsverkeer (discussieprogramma's, bijeenkomsten, opinie beïnvloedende artikelen in vakbladen).

Instrueren:

Vindt plaats in een instabiele situatie, vooral tijdens een crisis. Het risico is groot en de risicoperceptie is eveneens hoog. De informatie gaat over de

maatregelen die genomen zijn en die de doelgroep moet nemen. De boodschap moet snel en helder gebracht worden (zeer concrete handelingsperspectieven). De communicatie is voornamelijk eenrichtingsverkeer (instructies vanuit overheid, intermediairen, hulpverlenende organisaties).

Dialogiseren:

Deze situatie kan zich voordoen als het feitelijke risico laag is, maar de angst onder de bevolking onevenredig hoog is. Het aangaan van de dialoog met de samenleving of met specifieke doelgroepen geeft inzicht in de belevingswereld van de betreffende doelgroep. De communicatie kan vervolgens daarop aansluiten. Het doel daarbij is dan onzekerheidsreductie en het wegnemen van subjectieve angstgevoelens. De communicatie is hoofdzakelijk tweerichtingsverkeer.

Middelen

Afhankelijk van de mate waarin participatie (van laag naar hoog) met de doelgroepen gewenst is zijn verschillende middelen te kiezen die daarbij aansluiten:

- Voorlichting (informatie geven) – Folder, Film
- Raadpleging (opties publiceren en feedback organiseren) - Publieksbijeenkomsten
- Opiniepeiling (samen beslissen) – Opinieonderzoek, Focusgroep, interview
- Conversatie (samenwerken) – Delphi-methode, interactieve planvorming

Ook zogenoemde entertainment-education, waarbij bijvoorbeeld (regionale) televisieprogramma's worden benut om waterbewust gedrag te bevorderen, kunnen een aantrekkelijk middel zijn.

Hieronder volgt een aantal bruikbare tips voor risicocommunicatie uit Bewust werken aan Waterbewustzijn.

- Het waterbeheer (met name de kustverdediging) is een klassiek 'collectief goed'. Dat wil zeggen dat niemand uit te sluiten is van het genot ervan en niemand ook zichzelf ervan uit kan sluiten. Dit betekent echter niet automatisch dat het hele waterbeheer in overheidshanden moet zijn; de uitvoering van maatregelen kan goed door anderen gedaan worden. Hierop is wel goed toezicht nodig. Het collectieve karakter van waterproblemen is een sterk 'selling point' in de communicatie.
- landelijke campagnes kunnen besef creëren maar dat betekent niet automatisch steun voor zienswijzen of maatregelen, [landelijke campagnes moeten worden doorvertaald naar lokaal niveau]
- schakel partners of boodschappers in bij communicatie over waterbeheer, die een goed contact hebben met de beoogde doelgroep
- gelet op de regionale verschillen in waterbewustzijn moet de informatie overdracht ook meer regionaal georganiseerd zijn (dicht bij huis)!
- rondom projecten die concreet ingrijpen in de ruimte van de burger moet vanaf het prille begin de burger bij de ontwikkeling van deze maatregelen worden betrokken door interactieve planvorming, mogelijkheden van compensatie of schadeloosstelling moeten vanaf het begin helder zijn
- communiceer boodschappen in een structureel kader, langdurige inspanning is nodig om draagvlak te krijgen,
- "verkoop" het nieuwe waterbeleid als iets aanvullends wat we tot op heden hebben gedaan maar dus niet als nieuw waterbeleid
- beelden werken effectiever dan woorden in communicatie
- zorg daarbij ook voor berichtgeving of acties die op de plank liggen als zich een (bijna) ramp voordoet, want dan heeft het onderwerp de aandacht.

Bijlage 3: Algemene handelingsperspectieven

Welk handelingsperspectief is er voor burgers bij een overstroming? Een inventarisatie, gebaseerd op Nederlands en Engels materiaal, geeft het volgende beeld:

Dit kunt u doen vóór een overstroming:

- Stel de regionale rampenzender in op uw radio en tv. Vraag uw gemeente welke tv- of radiozender dit is.
- Bedenk bij wie u terecht kunt als u uw huis zou moeten verlaten vanwege overstromingsgevaar, en hoe u daar kunt komen. Probeer dit een keer uit en bespreek dit evacuatieplan met uw kinderen
- Zorg voor minstens 6 dagenhoudbaar voedsel in huis
- Zorg voor een overlevingskit voor tenminste zes dagen met houdbaar voedsel
- Zorg voor een zaklamp en draagbare radio met voldoende reservebatterijen, kaarsen, lucifers (waterdicht verpakt) een zakmes en een blikopener.
- Zorg voor een ontsnappingsmogelijkheid via uw dak van uw woning
- Zorg dat u en uw noodvoorraad voldoende hoog, droog en warm zit
- Indien u in een laag gelegen gebied woont (-6 NAP, regel een opblaasboot en leg deze op uw zolder of nabij uw hoogst gelegen plek in uw woning, vergeet de peddel niet.
- Zorg dat eventuele olietanks of milieugevaarlijke stoffen niet kunnen gaan drijven of open barsten.

Zo wordt u gewaarschuwd bij een overstroming:

- De overheid waarschuwt u via de sirene, de regionale rampenzender (radio of tv) of geluidswagens en geeft aanwijzingen over wat te doen/waarheen te gaan.
- Als u de sirene hoort, moet u naar binnen gaan, deuren en ramen sluiten en de rampenzender aanzetten.
- In de toekomst kunt u ook berichten van de overheid ontvangen via SMS alert. Stuur het bericht overstroming aan naar 7171 en u wordt op de hoogte gehouden
- Zorg voor een mogelijkheid om uw mobiele telefoon opgeladen te houden (via zonnecel bijvoorbeeld)

Dit moet u doen tijdens een overstroming:

- Als het water tot uw huis komt: schakel gas en elektriciteit uit.
- Luister naar de regionale rampenzender op uw draagbare radio.
- Maak een noodpakket klaar: zaklamp, warme en waterdichte kleding, muts en handschoenen, dekens, touw, fluitje, medicijnen en EHBO setje, geld en belangrijke documenten, zoals eigendoms- en verzekeringspapieren, batterijen, eten en drinken (...liter p.p.p.d). Ter indicatie: voor een man max. 15 kg, voor een vrouw max. 10 kg
- Doe precies wat de overheid en hulpverleners zeggen en biedt eventueel hulp aan als dat mogelijk is
- Vraag of de burens op de hoogte zijn van de situatie en of ze hulp nodig hebben.

-
- Wonen er mensen met een fysieke beperking bij u in de buurt? Help deze mensen om tijdig weg te komen mocht dat nodig zijn
 - Zorg voor voldoende warme en droge kleding in uw woning op de hoogst mogelijk gelegen plek; raak niet onderkoeld
 - Heb extra zorg voor uw huisdieren, regel voldoende voer en drinkwater
 - Denk aan uw hygiëne en leg hiervoor een noodvoorraad aan (maandverband, zeep, schoonmaakdoekjes, wasmiddel, tandenborstel, etc)
 - Als de tijd het toelaat, sla waardevolle spullen op een droge plaats op.
 - Vul de auto met voldoende brandstof, zodat u eventueel snel weg kan
 - Heeft u geen auto, zorg dan dat u een alternatieve vorm van vervoer hebt om weg te komen
 - Spreek met uw gezin een plek af om bijeen te komen mocht u tijdens een evacuatie elkaar uit het oog verliezen
 - Geef aan verwanten door waar u naartoe gaat in het geval van een evacuatie
 - Loop niet door schijnbaar langzaam stromend water. Dergelijk water sleurt u bij kniediep water al makkelijk mee. Zoek naar plaatsen waar het water stilstaat, voordat u er doorheen waadt. Nog beter: evacueer voordat het water er is.
 - Rijdt niet met uw auto door ondergelopen gebieden. Uw auto komt makkelijk vast te staan of drijft met het water weg. Als dat het geval is, ga zo snel mogelijk uw auto uit en ga naar hoger gelegen
 - Ga niet eerder terug dan nadat u van de overheid gehoord heeft dat het veilig is. Gebouwen kunnen instabiel zijn, drinkwater niet bruikbaar. Wegen kunnen verzwakt zijn en er kunnen verzakkingen optreden.
 - Gebruik uw gezonde verstand.

Bijlage 4: Noties voor het waterbeheer

Uit het onderzoek Waterbewustzijn van 2003 geciteerd: 15 noties rond waterbewustzijn:

(1).

De gemiddelde Nederlander voelt zich veilig en heeft een groot vertrouwen in de waterbeheerder. Hiervan kan gebruik worden gemaakt tijdens de communicatie en in de planvorming. Het is misschien onverstandig om de boodschap van een beleidsomslag te verkondigen. Zeg niet dat het vroeger niet goed was en nu anders moet, maar dat door nieuwe kennis en omstandigheden aanvullend op de oude methoden nieuwe maatregelen genomen moeten worden. Dat de veiligheid hiermee niet 100% kan worden gegarandeerd is hiermee niet in tegenspraak. Een deskundige uitstraling is belangrijk.

(2).

Water wordt bijna altijd positief beoordeeld, maar vaak op verschillende manieren. Dit betekent 1) dat regionaal verschillend gecommuniceerd moet worden; en 2) dat rekening moet worden gehouden met het feit dat wat mensen mooi vinden niet hoeft te sporen met wat ze in de directe (leef)omgeving willen. Wildernis is mooi maar niet in de achtertuin.

(3).

Er zijn verschillende 'waterbeelden' en mensen waarderen en beleven water op verschillende manieren. Waterbeheerders richten de pijlen vooral op de 'wildernis' beelden: er wordt gesproken van dynamische natuur en ruimte voor natuurlijke processen. Het beheersen, indammen en cultiveren van het water zijn taboe geworden. Dit terwijl burgers ook ontvankelijk zijn voor de door de mens beïnvloede waterbeelden met sterk functionele karakteristieken.

(4).

De gemiddelde Nederlander vindt de aanwezigheid van water aantrekkelijk en vindt vooral de kwaliteit ervan belangrijk. Men heeft ook begrip voor de noodzaak van waterkerende maatregelen, maar maatregelen om water de ruimte te geven (bijvoorbeeld bergingsgebieden) hebben lokaal soms pijnlijke gevolgen en daarom ontstaat daarvoor niet automatisch een draagvlak, maar is langdurige inspanning nodig om steun bij relevante partners te vinden. Door veiligheidsmaatregelen te koppelen aan het aantrekkelijker maken van de woonomgeving wordt beter aangesloten bij de belevingswereld van bewoners.

(5).

Draagvlak voor maatregelen is na een calamiteit vaak van korte duur. Het is dan ook van belang om goed voorbereid te zijn om adequaat te kunnen reageren. Zorg ervoor dat communicatieplannen, maatregelen en beleid op de plank liggen die direct ingezet kunnen worden zodra zich een ramp voordoet. Vlak na een calamiteit is de roep om adequate en doeltreffende maatregelen groot en daardoor ook de neiging om terug te grijpen op vertrouwde maatregelen (dijkverzwaring). Vooral het structurele karakter

van de waterproblematiek moet worden aangegrepen om mensen ervan te overtuigen dat nieuwe aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

(6).

Watersystemen worden in het nieuwe waterbeheer minder rigide benaderd waarbij meer gebruik gemaakt wordt van de natuurlijke eigenschappen van watersystemen. Deze verandering in aanpak wordt vaak gecommuniceerd als een afscheid van de traditionele ingenieursbenadering. De vraag is of dit terecht en verstandig is. Ook het werken met natuurlijke oplossingen past binnen een ingenieurscultuur, overstromingsrisico's worden nog steeds beheerst, echter op een andere manier.

Voor de communicatie van het waterbeleid is het gezien het vertrouwen dat de Nederlander heeft in de traditionele benadering, wellicht zelfs onverstandig om te spreken van een kentering in het beleid. Beter is om het accent te leggen op aanvullende maatregelen die meer rekening houden met natuur, landschap en cultuurhistorie.

(7).

In de kustzone is men over het algemeen uitermate behoudend: bestaande waarden moeten behouden blijven. Daardoor is het eenvoudig om draagvlak te verkrijgen voor maatregelen die bedreigingen van die bestaande waarden tegengaan. Dit is extra sterk voor het Waddengebied Zeeland: agressieve houding tegenover ruimte teruggeven aan het water door diep geworteld waterbewustzijn, door watersnoodramp maar ook door religieuze achtergronden en tradities.

In het Rivierengebied is over het algemeen begrip voor maatregelen. Onenigheid kan ontstaan over de manier waarop aan deze maatregelen invulling wordt gegeven. Mensen zijn gevoelig voor mogelijke langdurige overlast door werkzaamheden.

(8).

Via voorbeeldgebieden (concrete demonstratieprojecten) kan worden gewerkt aan het beeld dat mensen hebben van water in hun omgeving. De ervaring is dat voorbeeldgebieden zeer effectief zijn en dat ze bijdragen aan wat mensen weten of kennen van hun omgeving. Door mensen bekend te maken met hoe de omgeving eruit zal komen te zien na een geplande ingreep kan mogelijk weerstand tegen voorgenomen plannen worden weggenomen. Anderzijds zijn negatieve ervaringen (overlast) funest voor het draagvlak.

(9).

Via campagnes en voorlichting kan het besef in de maatschappij van de noodzaak om maatregelen te treffen worden vergroot. Maar hiermee wordt nog geen steun verworven voor de uitwerking van de maatregel. De gemiddelde Nederlander is gemakkelijker te bereiken met informatie over actuele bedreigingen, dan met informatie over positieve effecten op de lange termijn.

Het plaatsen van de boodschap in structureel kader draagt ertoe bij dat de boodschap langer blijft hangen. De invloed van incidenten op het waterbewustzijn van mensen zal groter zijn als mensen deze incidenten kunnen plaatsen in een bepaalde trend (hete zomers, extreme regenval, droogte kunnen worden geplaatst in de trend van klimaatverandering.

Als men volwassen is, is het bewustzijn moeilijker te veranderen. Vroege jaren hebben belangrijke invloed op uiteindelijke beleving van mensen. Dit betekent dat meer aandacht gericht moet worden op (permanente) educatie naast massacommunicatie.

In verschillende regio's worden veiligheid en water op een andere manieren

beleefd en ervaren. Campagnes slaan vooral aan als ze dicht bij de belevingswereld van mensen aansluiten. Vanwege regionale verschillen zou de informatieoverdracht meer regionaal moeten gebeuren door regionale mensen die op de hoogte zijn van de lokale situatie.

(10).

Het vergroten van de betrokkenheid bij open planvorming creëert een verplichting. Mensen willen daadwerkelijk invloed hebben en waterbeheerders moeten vooropgezette ideeën ook enigszins kunnen loslaten. Anders neemt het vertrouwen in de overheid alleen maar af.

(11).

Regels en instrumenten kunnen de betrokkenheid bij de problematiek doen verminderen. Men hoeft zich er niet mee bezig te houden, het is immers geregeld. Regels en instrumenten moeten daarom vooral gericht zijn op het dwingen tot het mee laten wegen van water in bepaalde afwegingen.

(12).

Lessen die we voor waterbeheer ontleen aan ervaringen met milieubewustzijn:

- Waterbewustzijn kan een belangrijke rol spelen bij het mobiliseren van de publieke opinie, al moet er rekening mee worden gehouden dat waterkwantiteit een onderwerp is waarover tegengestelde opvattingen en wensen kunnen bestaan;
- Een overheid die een bepaalde gedragswijze van het publiek wil beïnvloeden, moet zich richten op de determinanten van het gewenste en het ongewenste gedrag. Hierbij kan waterbewustzijn één van de determinanten zijn, maar dat hoeft niet;
- Bewustzijn van het probleem in kwestie helpt de relevantie van een gedragsaanpassing voor het publiek begrijpelijk te maken, maar vormt als zodanig geen positieve of negatieve feedback voor gedragsverandering;
- Het is niet noodzakelijkerwijs zo dat waterbeheerders eerst het bewustzijn van de mensen moeten zien te veranderen als zij een ander gedrag willen;
- Het bevorderen van een gedragsverandering is een manier om mensen van iets bewust te maken.

(13).

Voor een goede doorwerking van landelijke plannen kan het volgende belemmerend werken:

- het ontbreken van een open planvormingsproces waarbij de lagere overheden betrokken zijn en een duidelijke communicatiestrategie;
- geen duidelijke operationalisatie en instrumentatie van het beleid;
- provinciaal ruimtelijk beleid is toetsend/rekkend en minder ontwikkelingsgericht dan het koersgerichte beleid van het rijk.

(15).

In de samenleving is over het algemeen meer overeenstemming over misstanden waar iets aan gedaan moet worden dan over vragen als wat is de ideale inkomensverdeling. In de samenleving is er overeenstemming dat er geen overstromingen moeten plaatsvinden. Over de manier waarop zal mogelijk nooit overeenstemming bereikt worden.

Bijlage 5: Voorbeelden educatie

Er zijn de afgelopen jaren diverse activiteiten ontplooid op educatief gebied. Hieronder een greep uit die activiteiten.

Het VenW-aanbod voor scholieren omvat de volgende componenten:

- Basisschool, groep 6-7-8: virtuele waterreis "Eigenwijs op reis door Waterland" (Cito):
een vernieuwend digitaal product dat past in het op de meeste basisscholen gebruikte Leerlingvolgsysteem. Onderdelen spelen zich af in o.a. de Varende Klas van de Stichting Reinwater en Ecomare op Texel.
- Voortgezet onderwijs, onderbouw, VMBO: opdrachten 'Nederland leeft met Water' (Cito): een vakoverstijgend pakket dat aansluit op het huidige competentiegerichte en ontdekkende leren; het bevat niet alleen voor de hand liggende vakken zoals aardrijkskunde en biologie, maar ook verrassende invalshoeken zoals een debatopdracht (Nederlands) en een schrijfopdracht (Engels) over water, en opdrachten in Nederlands Watermuseum te Arnhem en in Waterland Neeltje Jans;
- Idem voor onderbouw HAVO/VWO: deze versie bevat ook vakken zoals mens en maatschappij, kunstzinnige vorming, Duits (kijk- en luistertoets over de Rijn), Frans;
- Voor bovenbouw VMBO: schoolexamens Cito rond het thema water voor de vakken die alle of de meeste leerlingen volgen, te weten Nederlands (leerlingen formuleren een voorstel voor een drijvend clubhuis en presenteren dat aan een fictieve gemeenteraad), Engels, Wiskunde en Techniek alsmede een beroepenoriëntatie over uiteenlopende beroepen op en om het water. Dit product is net gepretest op enkele scholen.
Idem bovenbouw HAVO/VWO: nog te ontwikkelen; oplevering in 2008/2009.
- Virtuele leeromgeving 'Nederland leeft met Water' voor voortgezet onderwijs (Codename Future): leerlingen van geabonneerde scholen maken opdrachten via internet. Via dit netwerk kunnen eenvoudig en snel aanvullende acties worden georganiseerd zoals poll's en jongerenpanels. Virtuele leeromgeving 'Nederland leeft met Water' voor primair onderwijs, eventueel te koppelen aan educatieve tv-programma's zoals Drop Zone of Energy Survival (KRO).
- Downloadbare waterlessen voor onderbouw voortgezet onderwijs en voor primair onderwijs (groep 6-7-8) op de publiekswaarsite Nederland leeft met Water (Codename Future).

Door VenW gesteunde producten en activiteiten van derden zijn:

- De Water Toolkit: een project van de Junior Chamber International – The Netherlands (JCI) ter vergroting van het waterbewustzijn bij kinderen (basisscholen, groep 1 t/m 8) middels een gratis leskist over water. Dit project, dat al eerder steun verkreeg van grote bedrijven als Philips, Heineken en Unilever, heeft inmiddels de VBKO (Vereniging van Waterbouwers in Bagger, Kust en Oeverwerken), Royal Boskalis Westminster NV en Van Oord Dredging and Marine Contractors als hoofdsponsors betrokken. Ook VenW steunt dit project. In het momenteel geactualiseerde lesmateriaal is de notie dat we 'anders

moeten omgaan met water' verwerkt en zijn verbindingen aangebracht met bovengenoemde virtuele waterreis "Eigenwijs op reis door Waterland" van Cito.

Het Globe-programma: Global Learning and Observations to Benefit the Environment, opgezet in 1995 naar aanleiding van een internationale afspraak (MoU Al Gore/Wim Kok). Globe betreft leerlingen in 109 deelnemende landen bij wetenschappelijk milieuonderzoek via dataverzameling, o.a. via modules over weer, klimaat en water. Globe, waaraan RIVM, KNMI, Alterra, RUG, WUR en private partijen meewerken, is mede-ontwikkelaar van modules van het nieuwe bètavak Natuur, Leven, Technologie (NLT);

- De Varende Klas op het educatieschip de Watervlo van Stichting Reinwater. Deze is gericht op basisscholieren en hun familie en vaart door Nederland.
- De Eureka Cup 2008; de Eureka Cup is een ontwerpwedstrijd voor vwo-scholieren natuurkunde en techniek; de editie van 2008 heeft 'water' als thema.