



Communiceren over risico's

Preventieve informatie aan de bevolking over
risico's en handelingsadviezen

■ INHOUDSTAFEL

1	Inleiding	3
2	Wat verstaan we onder risicocommunicatie ?	4
2.1	Een gemeenschappelijke definitie	4
2.2	Theoretisch onderscheid	4
2.3	Een individuele perceptie	5
3	Waarom communiceren over risico's?	6
3.1	De risicocultuur is gunstig voor de burger en de overheid	6
3.2	Zelfredzaamheid en solidariteit als concrete doelstellingen	7
4	Hoe communiceren over risico's?	10
4.1	Een nationaal kader voor lokale acties	10
4.2	Kennis van de risico's: de basis voor elke actie	11
4.3	Een doeltreffend bericht dat beantwoordt aan de risico perceptie	11
4.4	Nationale en lokale acties voor een maximale impact	13
5	Bijlagen	16

Deze bijlage bij de Leidraad Crisiscommunicatie is gebaseerd op de goede praktijken, na een grondige analyse van de ervaringen ter zake op (inter)nationaal en lokaal niveau. Volgende bronnen kunnen in het bijzonder genoemd worden:

- het eindverslag “Meilleures pratiques et kits de premiers secours pour l'autoprotection des citoyens de l'Union européenne en cas d'accident domestique ou de catastrophe”, uitgegeven door het Franse Rode Kruis (2003);
- het document “L'implication des autorités locales et régionales dans la gestion de crise”, opgesteld door het Hoger Instituut voor Noodplanning (HIN, 2010);
- het werk van Peter Mertens (AD Crisiscentrum – FOD Binnenlandse Zaken) in het kader van het Post-graduaat Rampenmanagement “Risicocommunicatiebeleid in België – Visie over een preventieve informatie over risico's” (Campus Vesta, 2012);
- de communicatiestrategie 2014-2018, opgesteld door Laura Pire (AD Crisiscentrum – FOD Binnenlandse Zaken, 2014) in het kader van de lancering van het webportaal www.risico-info.be

Zoals de Leidraad Crisiscommunicatie (2007) legt dit document geen enkele nieuwe specifieke verplichting op aan de betrokken overheden. Het gaat eerder om een concrete hulp, in het bijzonder voor de medewerkers van de federale diensten van de gouverneurs en de gemeentelijke ambtenaren die belast zijn met de preventieve informatie. Omdat elke organisatie anders is, is het evident dat de acties voor adequate informatie aan de bevolking aangepast kunnen worden in functie van de beschikbare middelen.

1 Inleiding

De ontwikkeling van de zelfredzaamheid van de burger en van de solidariteit onder burgers is een belangrijk thema geworden op (inter)nationaal niveau in het kader van de noodplanning en het crisisbeheer.

Preventief informeren over de verschillende maatschappelijke risico's (en hun gevolgen) heeft een drievoudige rol met een positieve impact op het crisisbeheer:

- educatief: de betrokken bevolking informeren;
- overtuigend: hen sensibiliseren over het aannemen van een bepaald gedrag;
- relationeel: vertrouwen opbouwen.

Als de burger zijn verantwoordelijkheid moet kunnen opnemen in een noodsituatie om het werk van de overheden en de hulp- en interventiediensten te vergemakkelijken, moet hij uiteraard de mogelijkheid hebben om vooraf adequate informatie te krijgen. Dit houdt dus een zeker risicobewustzijn in, al weten we dat de burger daar doorgaans weinig mee begaan is.

De wettelijke verplichtingen, het kader en de structuren om bij te dragen tot een echte risicocultuur bestaan. De (gemeentelijke of provinciale) veiligheidscel staat in voor de voorafgaande informatie aan de bevolking.

Hoewel het overleg multidisciplinair is, valt de organisatie en de praktische realisatie van deze communicatie over risico's onder de taken van Discipline 5. De crisiscommunicatie wordt immers uitgewerkt in het kader van een coherente risicocyclus. Alles is sterk verbonden met elkaar. Een doeltreffende crisiscommunicatie gebeurt onvermijdelijk via een voorafgaande risicocommunicatie.

Deze bijlage bij de Leidraad Crisiscommunicatie is bestemd om de betrokken overheden te helpen bij het structureren, organiseren en realiseren van de preventieve informatie over risico's, voor de veiligheid van hun bevolking.

2 Wat verstaan we onder risicocommunicatie?

2.1 Een gemeenschappelijke definitie

De literatuur bevat diverse ideeën, definities en modellen van risicocommunicatie. In de Belgische wetgeving, en in het bijzonder voor de opdrachten van de Veiligheidscel en van Discipline 5, wordt onder risicocommunicatie verstaan: “de bevolking vooraf informeren over de risico's rondom hen en over de handelingsadviezen bij een noodsituatie.”

KB van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen - Art. 29

§ 1. - Er wordt een veiligheidscel per gemeente en per provincie opgericht.

§ 2. - Deze veiligheidscellen zijn belast met de volgende taken:

5° organiseren van de voorafgaande informatie over de noodplanning.

MIN. OMZENDBRIEF NPU-1 van 26 oktober 2006 betreffende de nood- en interventieplannen

De veiligheidscellen werken ook mee aan de organisatie van de voorafgaande informatie van de bevolking over de noodplanning.

MIN. OMZENDBRIEF NPU-2 van 30 maart 2009 betreffende het algemeen nood- en interventieplan van de provinciegouverneur

2.3. Voorafgaande informatie aan de bevolking

Ongeacht een noodsituatie wordt de lokale bevolking op gepaste wijze door de veiligheidscel geïnformeerd over:

- *de risico's waaraan ze kan worden blootgesteld;*
- *de maatregelen die de bevolking kan nemen bij een noodsituatie;*
- *de maatregelen die de overheden hebben genomen om het risico maximaal te beperken;*
- *de alarmeringsmodaliteiten;*

waarbij onder andere verwezen wordt naar de provinciale noodplannen.

De verspreiding van deze informatie kan onder verschillende vormen gebeuren (brieven die huis-aan-huis worden bedeed, infosessies, artikels in een lokaal tijdschrift, internet, ...).

2.2 Theoretisch onderscheid

Het gedrag dat de burgers die (rechtstreeks) betrokken zijn bij een noodsituatie aannemen, kan in grote mate bijdragen tot hun eigen veiligheid, maar ook tot een beter beheer van de noodsituatie, of tot het verminderen of zelfs vermijden van bijkomende problemen, zoals de verzadiging van het telefoonnetwerk. Dit impliceert dan ook dat iedereen de mogelijkheid moet hebben om kennis te nemen van de risico's rondom hem/haar, de alarmeringsmodaliteiten, de beschermingsacties en handelingsadviezen.

Er wordt soms een onderscheid gemaakt tussen twee types voorafgaande informatie:

- **Preventieve informatie:** Preventief informeren over een specifiek risico komt aanvankelijk toe aan de overheid die daarvoor verantwoordelijk is (bijvoorbeeld: de FOD Volksgezondheid en/of de gemeenschappen voor de

medische risico's, de gewesten voor de overstromingsgebieden, de brandweer voor de brandpreventie, ...). Het doel van deze informatie is om te voorkomen of te beperken dat het risico zich voordoet.

- **“Vorbereidende” informatie:** De bevolking informeren over een geïdentificeerd risico, over de voorbereiding van de overheden ten opzichte van dit risico (noodplannen en -procedures), over de aan de bevolking aangeraden acties om zich voor te bereiden (om te handelen) ten opzichte van dit risico, over de mogelijke acties waartoe beslist kan worden bij een noodsituatie, ..., behoort toe aan de overheden die verantwoordelijk zijn voor de noodplanning en het crisisbeheer in België: minister van Binnenlandse Zaken, provinciegouverneurs en burgemeesters.

Hoewel dit onderscheid administratief, juridisch en politiek correct is, is het niettemin theoretisch:

- **Vanuit communicatie-oogpunt:** De communicatie over de risico's is een globaal proces, een cyclus waarvoor coherentie van de boodschappen en acties nodig is voor een doeltreffende communicatie. Zowel in de preventieve als de voorbereidende fase worden alle betrokken partners dan ook verzocht om bij elke stap samen te werken om de burgers duidelijke, volledige en pedagogische informatie te verstrekken.

- **Voor de burger:** Ongeacht de bevoegde overheid heeft de burger nood aan informatie. Gezien de complexe Belgische institutionele en administratieve structuren, vormt “de overheid” voor de burger een geheel die hem/haar de nuttige informatie moet meedelen, ongeacht vanwaar deze informatie komt (en dit op een coherente manier om verwarring en verlies van vertrouwen en geloofwaardigheid te vermijden).

2.3 Een individuele perceptie

Ten opzichte van deze gemeenschappelijke definitie, is de perceptie van de risico's individueel. De beleving van een risico verwijst immers naar de manier waarop individuen dit risico bekijken en evalueren, op basis van hun kennis en hun overtuigingen. Deze perceptie kan het gedrag en de beslissingen van ieder beïnvloeden. Ze hangt af van vele factoren (zoals het vertrouwen dat een persoon heeft in de zender van de boodschap) en kan variëren in de tijd (in functie van de eigen ervaringen of bijvoorbeeld van specifieke media-aandacht).

Elke burger voert dus een persoonlijke evaluatie uit van de risico's rondom hem/haar. De mate waarin iemand een risico aanvaardt, zal afhangen van zijn/haar betrokkenheid bij dit risico, zijn/haar kennis ter zake en van de beschikbaarheid van voldoende informatie over dit onderwerp om een eigen oordeel te kunnen vellen.

Eens het risico geïdentificeerd, geanalyseerd en geëvalueerd is, kan er een gedrag aan gekoppeld worden: proberen om het risico te beperken of te voorkomen (door bijvoorbeeld de veiligheidsgordel te dragen in de wagen), bijkomende informatie opzoeken, of niets doen.

Communiceren vanuit een louter technisch en rationeel oogpunt (zoals een expert bijvoorbeeld kan doen), blijkt vaak weinig succesvol op het vlak van deze individuele (subjectieve en emotionele) risicoperceptie.

De risicocommunicatie tracht dan ook om een zo correct mogelijk beeld en een zo objectief mogelijke evaluatie van de risico's te geven om de burgers toe te laten om hun eigen analyse te maken. Onzekerheden en risico's zullen altijd bestaan, maar dankzij een preventieve communicatie, kunnen de ongemakken ervan beperkt of vermeden worden.

Een risicocultuur ontwikkelen en een grotere bereidheid van iedereen om zich te informeren over en voor te bereiden op risico's zijn echter moeilijk te bereiken maatschappelijke doelstellingen. Via risicocommunicatie alleen zal men hierin niet slagen. Het dient ingepast te worden in de cyclus van risicobeheer, zoals toegepast in de veiligheidsketen (cf. infra).

3 Waaron communiceren over risico's?

3.1 De risicocultuur is gunstig voor de burger en de overheid

De preventieve informatie over risico's is nog niet volledig geïntegreerd in de noodplanning en het crisisbeheer. Nochtans leidt een versterkte risicocultuur tot een betere voorbereiding van de burgers op de risico's. Het kan het crisisbeheer ook vergemakkelijken, indien de nood- en interventiediensten maximaal kunnen inzetten op de bestrijding van het bronincident, dan wel op bijkomende effecten die zich kunnen voordoen (bijvoorbeeld mobiliteitsproblemen bij een grootschalige stroomonderbreking).

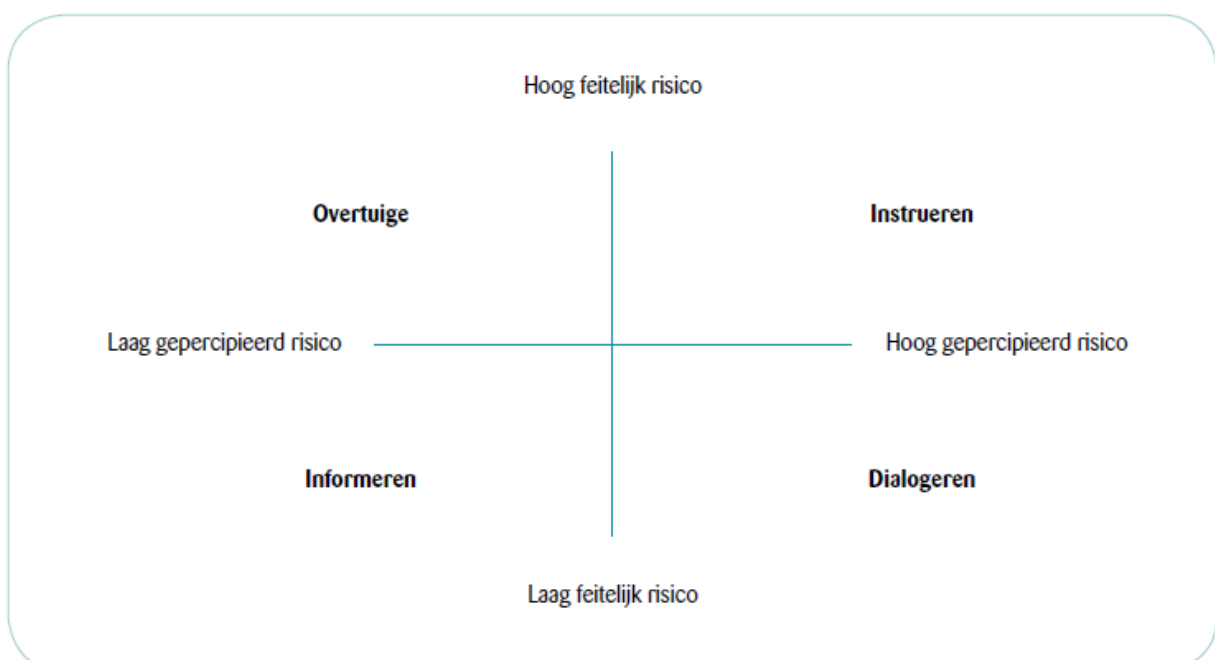
Enkele vaststellingen over deze risicocultuur :

- De kennis en de sensibilisering van iedereen inzake de risico's (hun impact en hun gevolgen) worden verhoogd door een proactieve communicatie;
- Vertrouwen in de overheden die instaan voor het crisisbeheer kan worden begunstigd door een transparante communicatie;
- Juist gedrag wordt gestimuleerd door een wijziging of een verbetering van de reactie van iedereen ten opzichte van de risico's door een pedagogische communicatie;
- Een zekere feedback van de burger over het beheer van de risico's, over de noodplanning en over het crisisbeheer wordt verwacht via een participerend proces.

De doelstellingen van risicocommunicatie zijn dus meervoudig:

- de bevolking bewust maken en informeren over de risico's rondom hen,
- de bevolking informeren over de preventieve, voorbereidende en crisisacties van de overheden om het vertrouwen en de geloofwaardigheid in deze overheden te verhogen,
- iedereen responsabiliseren voor de eigen veiligheid en die van zijn/haar familie.

De mogelijkheden van risicocommunicatie kunnen weergegeven worden met het "communicatiekruispunt" (cf. "Leidraad crisiscommunicatie" - 2007, p.38):



Informereren:

Het geven van informatie met als doel mensen te laten weten dat het risico bestaat dat bijvoorbeeld vogelgriep naar België komt en wat daarbij de rol van de overheid is. Het gaat hierbij om het communiceren in een redelijk stabiele situatie en de risicoperceptie bij het publiek is laag. 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 ertegen 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).

Dialogeren:

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 het wegnemen van onzekerheid en subjectieve angstgevoelens. De communicatie is hoofdzakelijk tweerichtingsverkeer.

In tegenstelling tot sommige opvattingen, creëert communiceren over risico’s (en hun mogelijke gevolgen) geen ongerustheid. Het leidt tot een correct geïnformeerde bevolking over mogelijke risico’s en over de bijhorende veiligheidsadviezen. Het laat toe om beter te voldoen aan de verwachtingen van de burgers, om de verantwoordelijkheden te delen en om de basis te leggen van doeltreffende crisiscommunicatie. Het doel is dus om de burger beter te wapenen tegen noodsituaties. Concreet zijn de doelstellingen verbonden aan twee gedragingen: zelfredzaamheid en solidariteit.

3.2 Zelfredzaamheid en solidariteit als concrete doelstellingen

Traditioneel wordt de focus gelegd op de voorbereiding van de overheden en die van de hulp- en interventiediensten op het crisisbeheer. De betrokkenheid van de burgers kan echter positief bijdragen tot dit crisisbeheer.

Zelfredzaamheid

Dit idee van responsabilisering en autonomie van de (re)acties van de burger in noodsituaties vertrekt vanuit het principe dat de burger een (pro)actieve rol kan spelen in (de voorbereiding op) noodsituaties.

In een noodsituatie zullen sommige burgers en collectiviteiten in eerste instantie op zichzelf aangewezen zijn. De capaciteit van de professionele nood- en interventiediensten is per definitie beperkt en wordt dus prioritair gericht

op de zwakke en in gevaar verkerende personen die hen het hardst nodig hebben. Vandaar het belang voor alle burgers en collectiviteiten om zich voor te bereiden op noodsituaties om verantwoord te kunnen werken en hun veiligheid snel en doeltreffend in eigen handen te kunnen nemen.

Een gebrek aan voorafgaande kennis en informatie ligt doorgaans aan de basis van een gebrek aan voorbereiding van de burgers op noodsituaties. Sommige mensen kunnen daardoor beslissingen nemen of acties ondernemen die achteraf weinig adequaat blijken. Een goede voorbereiding gebaseerd op goede informatie kan dit vermijden, uiteraard aangevuld in een noodsituatie met duidelijke en snelle informatie.

Deze vaststelling kan overigens ook gelden voor de administraties of bedrijven: de nood aan een “business continuity plan” is uiterst groot voor elke collectiviteit om haar essentiële opdrachten bij een crisis te verzekeren en om correcte beslissingen te nemen voor haar instelling en haar medewerkers.

Met andere woorden: een slechte voorbereiding kan de zelfredzaamheid, de eigen capaciteit om op een noodsituatie te reageren, schaden.

Deze doelstelling hangt echter in sterke mate af van de individuele (en dus subjectieve) perceptie van de risico's. De inspanningen die een overheid kan doen om te communiceren over een risico kunnen tevergeefs zijn als de burger dit risico niet als ernstig of reëel beschouwt. Hetzelfde geldt als de aanbevelingen van de overheden hem/haar niet nuttig of (persoonlijk) haalbaar lijken.

Om te slagen moet rekening gehouden worden met de algemene toon van deze communicatie over de risico's door de overheid: een te prekerige, schoolse of neerbuigende boodschap zal niet doeltreffend zijn.

De zelfredzaamheid stimuleren, gebeurt dan ook in drie stappen:

- **Informereren:** Men moet er eerst voor zorgen dat de burger ontvankelijk is (open, beschikbaar en luisterbereid). Dit kan verwacht worden wanneer de burger een zekere perceptie heeft van een risico (op een bepaald moment) dat hij/zij als persoonlijk belangrijk beschouwt. Op dat moment kan de overheid communiceren, of zelfs in dialoog gaan, met de burger om hem/haar de nuttige informatie te geven.
- **Bewustwording:** In een tweede fase moet het begrip (en de verwerking) van de gegeven informatie de burger ertoe brengen om een gewenst gedrag effectief aan te nemen. Daarvoor moet deze overtuigd zijn dat de gedragsadviezen de adequate oplossing vormen voor de problematiek in kwestie. Het advies moet dus als nuttig gezien worden. Er moet een draagvlak bestaan.
- **Handelen:** De omzetting van de aanbevelingen in echte acties is moeilijk te bereiken en vraagt een blijvende inspanning.

Solidariteit

Tijdens of doorgaans na een noodsituatie, vragen de overheden om solidariteit tussen de burgers (bijvoorbeeld: na overstromingen voor het zoeken van noodopvang en kledij voor de getroffen, of hulp om wegen en woningen schoon te maken of van hindernissen te ontdoen).

De overheid moet soms echter ook een te grote toevloed aan hulpvoorstellen beheren (zoals donaties van onbruikbare kledij of voeding) of burgerinitiatieven die soms ongelukkig of contraproductief zijn. Soms hinderen ze zelfs de acties van de nood- en interventiediensten (zoals de aanwezigheid van sekten die misbruik maken van de verwarring van de slachtoffers om hun hulp aan te bieden).

De groei van het gebruik van sociale media draagt in sterke mate bij tot de burgerinitiatieven voor solidariteit in noodsituaties, gaande van het starten van een Facebook-pagina om hun steun te betuigen aan de slachtoffers, tot de organisatie van een inzameling van goederen of geld voor de slachtoffers (een delicaat en soms frauduleus initiatief dat moeilijk door de overheden te controleren valt).

Om tegemoet te komen aan deze vaststellingen hebben de overheden en nood- en interventiediensten als uitdaging om in hun noodplanning en crisisbeheer het in handen nemen van deze burgersolidariteit op te nemen door ze te kaderen, door (tijdig) initiatieven te nemen om deze te organiseren in coherentie met de andere uitgevoerde acties. Er kunnen bijvoorbeeld (voorafgaande) akkoorden gesloten worden met lokale verenigingen of jeugdbewegingen, zoals in 2009 voor de voorbereiding van de griep pandemie A/H1N1 met de scoutsfederaties zodat hun leden de lokale overheden kunnen helpen, met name op het vlak van de verdeling van voedsel aan de opvangcentra of de verdeling van informatiebrochures in de brievenbussen.

Voorafgaande informatie kan bijdragen om deze spontane solidariteit te beheren. Er kunnen eveneens adviezen verspreid worden om uit te leggen hoe burgers zich optimaal kunnen gedragen bij een noodsituatie door verantwoordelijke, redelijke en doeltreffende hulp te bieden zonder het werk van de overheden te hinderen.

Enkele voorbeelden van adviezen rond solidariteit:

- Indien u een kwetsbare persoon kent in uw buurt (een bejaarde of persoon die medische voorzieningen nodig heeft, een koppel met een jong kind, een zwangere vrouw, ...), contacteer hen dan zodat ze op de hoogte zijn van de te volgen adviezen. Verwittig zo nodig de overheden om specifieke noden te signaleren (medische zorgen, evacuatie, ...).
- Indien u zelf geen slachtoffer bent, biedt dan in functie van uw beroepscompetenties en persoonlijke vaardigheden uw hulp aan bij het collectief beheer van de noodsituatie na advies gevraagd te hebben aan de bevoegde overheden en diensten (door bijvoorbeeld zandzakjes te vullen, te helpen bij het sorteren van de kledijdonaties, mee te werken aan de installatie van een opvangcentrum of bij de voorbereiding van maaltijden, ...).
- Indien u vertrouwd bent met sociale media, draag dan bij tot de verspreiding van de goede aanbevelingen door de berichten van de officiële overheden door te sturen en te versterken, en eventuele geruchten te vermijden en tegen te gaan.

4 Hoe communiceren over risico's?

“De bevolking informeren over risico's” betekent voor de bevoegde overheden concreet om een kader vast te leggen voor de risicocommunicatie en om nuttige informatie te verstrekken.

4.1 Een nationaal kader voor lokale acties

Sinds 2009 ontwikkelt het Crisiscentrum van de FOD Binnenlandse Zaken een strategische visie op risicocommunicatie vanuit het besef van de link tussen het beheer van risico's en van crisissen. Deze visie rond het sensibiliseren van burgers (en van de nationale en lokale overheden) heeft een meer proactieve preventieve informatie aan de bevolking tot doel. De campagnes over de nucleaire (2011) en Seveso-risico's (2012) zijn hiervan de voorlopers.

In 2014 staat dit beleid definitief op de rails met de lancering van het webportaal “*risico-info.be*” (cf. *infra*). Een slogan vat het ingestelde beleid samen: “*Geïnformeerd. Voorbereid. Samen*”. Overheden en burgers moeten immers samen handelen om een antwoord te bieden op de risico's in onze maatschappij.

Om dit doel te bereiken “*Een geïnformeerde burger is er twee waard*”, is lokale informatie echter onmisbaar. Communicatie over risico's zal meer impact hebben als ze zo dicht mogelijk bij de burger gebeurt, door de lokale overheid. Verschillende studies en evaluaties tonen aan dat de burgers meer open staan voor informatie over de risico's in hun directe omgeving: “*Hoe zit het voor mij en mijn gezin? Wat zijn de risico's in mijn gemeente, mijn wijk?*”.

De verstrekte informatie zal immers meer aansluiten bij de beleving van het risico door de burgers. De lokale overheden moeten dan ook de hoofdfactoren zijn van de preventieve risico-informatie aan hun burgers.

De rollen van de nationale en lokale overheden zijn complementair: een nationale informatiecampagne over een specifiek risico kan bijvoorbeeld het (individuele of collectieve) bewustzijn versterken en burgers stimuleren om meer informatie over dit risico te zoeken bij hun lokale overheden.

Het bepalen van een algemeen kader op nationaal niveau vergemakkelijkt een eenvormige en geharmoniseerde aanpak van de risico's op het volledige Belgische grondgebied. Via referentiedocumentatie (basisteksten, tools, beeldmateriaal, ...) wordt deze aanpak ook vlotter geïmplementeerd door de lokale overheden, voor specifieke informatie aan hun doelgroepen (zoals scholen).

Via de lokale overheden kunnen lokale initiatieven uitgevoerd worden zoals:

- via bestaande burgercomités, informatiesessies organiseren in functie van hun lokale doelstellingen en bezorgdheden (ze informeren over de risico's in hun wijk);
- via de bestaande netwerken (zoals de buurtinformatienetwerken, BIN), de burgers responsabiliseren voor de acties die ze kunnen doen (preventief of bij een crisis);
- de burgers betrekken bij noodplanoefeningen zodat ze ook hun reactievermogen en het opvolgen van de handelingsadviezen testen (door een alarmering, schuilen of zelfs een evacuatie van een hele wijk).

De coherentie van de berichten en acties op alle niveaus is essentieel op het vlak van doeltreffendheid en wederzijdse versterking. Het is dankzij een dergelijke synergie en complementariteit dat een risicocultuur kan ontstaan en kan leiden tot een versterkte zelfredzaamheid van de burger.

4.2 Kennis van de risico's: de basis voor elke actie

De eerste steen die gelegd moet worden, is het ter beschikking stellen van informatie, voor een beter begrip van de risico's. Kennis bevordert de reflexreacties en de zelfredzaamheid van de betrokken burgers, en de aanvaarding van de beschermingsacties waartoe de bevoegde overheden beslissen. In deze optiek is risicocommunicatie een opstap naar crisiscommunicatie.

Alvorens de burgers te informeren, moet de overheid zelf een beleid op het vlak van het risicobeheer aannemen. Om daartoe te komen, kan een gemeente steunen op de werkzaamheden van de veiligheidscel, het multidisciplinair orgaan bij uitstek voor het beheer van lokale risico's (en crisissen). Dankzij de identificatie van de risico's in deze cel, beschikt de communicatie- of noodplanambtenaar over een essentiële basis voor de lokale risicocommunicatie.

Door elk risico te detailleren, zorgt de informatieambtenaar (D5) ervoor te beschikken over de nuttige informatie voor latere communicatie. De hierna vermelde elementen laten toe om een risico te beschrijven voor een beter begrip door de burger (cf. bijlage "informatiefiche voor een risico"):

- definitie van het risico (zodat iedereen over hetzelfde praat),
- sociaal-economische impact (vitale bevoorrading, lokale economie, ...),
- maatschappelijke gevolgen (voor elke burger),
- preventieve acties van de overheden (ongeacht hun aard) om het risico te voorkomen of te beperken,
- voorbereidende acties van de overheden (inzake noodplanning) om optimaal te reageren,
- mogelijke maatregelen die de overheden kunnen nemen als crisisbeheerder,
- waarschijnlijke aanbevelingen aan de burgers voor hun veiligheid.

Na deze identificatie van de lokale risico's is het nodig om prioriteiten te bepalen (bijvoorbeeld op basis van statistieken van de interventies of na een peiling bij de bewoners van de gemeente) om een strategie uit te werken voor de risicocommunicatie over meerdere jaren.

Al deze beschikbare informatie mag uiteraard niet in één blok en met één actie verspreid worden. De herhaling, of zelfs redundantie, van deze communicatie over de risico's maand na maand is onmisbaar om een risicocultuur te verankeren bij de burgers.

Men moet echter voorzichtig en realistisch zijn: de doelstellingen van een dergelijke preventieve informatie zullen pas op lange termijn, en helaas meestal naar aanleiding van een echte noodsituatie, zichtbaar worden. Haalbare doelstellingen vastleggen zal tot een geloofwaardig beleid leiden.

4.3 Een doeltreffend bericht dat beantwoordt aan de risico perceptie

Opdat een boodschap gehoord (en onthouden) zou worden in het kader van communicatie over een specifiek risico, moet deze aangepast worden aan het beoogde doelpubliek. Hoewel men doorgaans spreekt over "de bevolking" of "de betrokken burgers", bestaat "de burger" niet. Iedereen heeft zijn/haar eigen leefwereld, nood aan informatie, interesse, bezorgdheden en prioriteiten.

Om de risicocommunicatie te vergemakkelijken, kunnen drie types van betrokkenheid geïdentificeerd worden:

De betrokkenen: Een relatief kleine groep zeer geïnteresseerde, betrokken en kritische personen. Dit zijn doorgaans de prioritaire groepen bij de communicatie over de risico's (bijvoorbeeld de omwonenden van een rivier die regelmatig overstroomt, de omwonenden van een Seveso-site, ...).

De geïnteresseerden: De personen die concrete vragen hebben over de risico's en die actief informatie zoeken. Dit zijn (soms zelfverklaarde) experts die een dialoog (meer dan louter communicatie) en precieze argumenten vereisen van de overheden.

De neutralen: De meerderheid van de bevolking die soms geïnformeerd wil of moet worden over de risico's. Dit is de moeilijkste groep waar de boodschap het moeilijkst zal doorsijpelen (bijvoorbeeld: informatie over het nucleair risico zal nauwelijks in aanmerking genomen worden door de inwoners van een regio zonder nucleaire site in de nabijheid).

Bovendien moet de boodschap overeenstemmen met de perceptie van de doelgroep over dit risico. Daartoe moet de boodschap argumenten bevatten die zowel rationeel als emotioneel, maar vooral praktisch zijn zodat iedereen begrijpt wat hij/zij moet doen:

Rationeel: informatie over de kans dat het risico zich voordoet en over de verwachte negatieve gevolgen (bijvoorbeeld, als de griep pandemie A/H1N1 het land getroffen had in 2009, dan werd geschat dat 30% van de bevolking (on)rechtstreeks betrokken had kunnen zijn, vandaar een mogelijk aanzienlijke impact op het sociaal-economisch leven).

Emotioneel: het gematigd en bedachtzaam gebruik van gevoelens (angst, ...) zorgt ervoor dat de informatie beter onthouden wordt.

Praktisch: door handelingsperspectieven te bieden, kan iedereen zich identificeren met het proces en onthouden wat gedaan moet worden voor de eigen veiligheid en die van het gezin (bijvoorbeeld: in geval van een stroomonderbreking is het aangeraden om de koelkast en diepvriezer dicht te laten om de bewaring van het voedsel te garanderen).

Om de boodschappen over de risico's duidelijker te maken, worden vaak vergelijkingen gedaan tussen de risico's. Deze vergelijkingen kunnen de risico's in een bepaald perspectief plaatsen (bijvoorbeeld: de risico's en gevolgen verbonden aan de selectieve afschakeling ten gevolge van een elektriciteitsstekort, zijn gelijkaardig aan degene die regelmatig vastgesteld worden bij een elektriciteitspanne die veroorzaakt wordt door een boom die op de elektriciteitskabels gevallen is of omgevallen elektriciteitspalen). Deze vergelijkingen hebben echter grenzen (de perceptie verschilt naargelang de oorzaak toevallig of vrijwillig is, maar ook in functie van de geografisch getroffen zone). Het is dan ook aangeraden om het risico te analyseren zoals het zich echt voordoet en zoals het beleefd wordt door de betrokken burgers.

Voor verschillende risico's (bijvoorbeeld: ontploffing of vervuiling) en aanbevelingen (bijvoorbeeld: evacuatie via de nooduitgangen) bestaan er symbolen die bij het grote publiek gekend en erkend zijn dankzij hun vorm en kleur. Deze vergemakkelijken in grote mate de preventieve communicatie voor en het voorafgaande begrip door de bevolking. Helaas geldt dit nog niet voor de communicatie over de risico's (bijvoorbeeld: identificatie van een overstromingsgebied), noch voor de crisiscommunicatie (zoals voor de aanbeveling om te schuilen).

Nochtans bestaan er (weliswaar weinig gebruikte) initiatieven op dat vlak (vb. <http://www.unocha.org>). In het kader van het webportaal “risico-info.be” zijn er logo’s, slogans, webbanners en ander beeldmateriaal gecreëerd, voor een herkenbare risicocommunicatie.

4.4 Nationale en lokale acties voor een maximale impact

Een synergie en complementariteit van de communicatieacties over risico’s door verschillende overheden en betrokken partners, laten toe om elke actie te optimaliseren en hun succes te versterken.

Webportaal als centrale koepel

De Algemene Directie Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken heeft in november 2014 het webportaal “risico-info.be” gelanceerd. Via dit permanent toegankelijk informatiekanaal kan elke burger op elk moment beschikken over volledige informatie over diverse risico’s en zich in het bijzonder informeren over die risico’s die hem/haar aangaan, voor de eigen veiligheid en die van het gezin. Desalniettemin mogen we niet uit het oog verliezen dat niet iedere burger toegang heeft tot internet.

Door de beschikbaarheid van de algemene informatie en aanbevelingen kan hier bij een noodsituatie makkelijk en snel naar verwezen worden door de bevoegde overheden. Dit portaal is een centraal informatiekanaal voor risico’s, een overkoepelende website die zo nodig verwijst naar andere gespecialiseerde websites zoals seveso.be, nucleair-risico.be, influenza.be, waterinfo.be,

Het doel van dit portaal is dubbel:

- **Informereren:** de (nationale en lokale) bevolking preventief en adequaat informeren over de risico’s rondom en door elk risico te beschrijven en adviezen te geven om zich voor te bereiden op een noodsituatie, om optimaal te handelen tijdens een crisis, maar ook voor een terugkeer naar het normale leven in goede omstandigheden.
- **Sensibiliseren:** een risicocultuur ontwikkelen op elk overheidsniveau, dat ofwel instaat voor de noodplanning en het crisisbeheer (federale diensten van de gouverneurs en gemeenten), ofwel instaat voor een specifiek risico (FOD, gewesten, gemeenschappen) door hen de informatie en de nodige tools te bieden zodat deze risicocultuur bij hun medeburgers bevorderd kan worden, door ze te betrekken als partners die hierbij de drijvende kracht zijn om hen te responsabiliseren inzake deze maatschappelijke uitdaging.

Om dit initiatief te ondersteunen en een herkenbaar en vooral betrouwbaar beeld te bieden aan de burgers, beschikt dit webportaal over een eigen visuele identiteit: kleuren, logo’s, slogans, referentieteksten, lay-out van standaardbrochures, ...

Deze visuele identiteit is aanpasbaar door elke betrokken overheid (bijvoorbeeld: een specifieke pagina op de website van een gemeente, een bericht in een lokale krant, een informatiebrochure over een specifiek risico, ...). De burger moet zich immers op elk moment kunnen vastklampen aan een herkenbaar beeld, voor een doeltreffende integratie van de boodschappen in het collectieve onderbewustzijn.

Deze communicatievisie zal nog verder evolueren via nieuwe tools (zoals bijkomende informatie over risico’s, videobeelden, ...), of ter attentie van specifieke doelgroepen (zoals jongeren via de school).

Lokale acties als directe communicatie over risico's

In functie van de geïdentificeerde risico's op het grondgebied van een gemeente, kan deze het volgende doen:

- Hetzij geprogrammeerde acties (bijvoorbeeld: een artikel in elke editie in het gemeentelijke infozine over de risico's, de noodplanning of het crisisbeheer; of een sensibiliseringsdag die elk jaar gericht is op een ander risico),
- Hetzij spontane acties (bijvoorbeeld als reactie op de actualiteit: een overstroming in het land kan een niet-betrokken gemeente ertoe aanzetten om lokale informatie te verspreiden: "*Als dit bij ons gebeurt...*").

Het portaal www.risico-info.be kan als referentie en basis dienen voor deze lokale communicatieacties over risico's.

Om doeltreffend te zijn, moet het echter onvermijdelijk aangevuld worden met een aanzienlijk voorbereidend werk van de informatieambtenaar (D5). Dit kan in samenwerking met burgers die als tussenpersoon betrokken zijn bij deze acties, zodat de communicatie bij de doelgroep terechtkomt, door te praten over de risico's die op hen betrekking hebben.

De lokale informatiekkanalen, in het dagelijks leven gekend door de burger als officiële informatiebron, moeten gebruikt worden bij de communicatie over risico's:

- De gemeentelijke website (bijvoorbeeld: een pagina "risico en crisis" opnemen, die bereikbaar is vanop de homepage, met elke maand de focus op een ander risico),
- Het gemeentelijk informatieblad (bijvoorbeeld: in elke editie een artikel),
- Affiches op publiektoegankelijke gemeentelijke plaatsen (bijvoorbeeld: in de bibliotheek, het gemeentehuis, ...),
- Informatiestanden tijdens gemeentelijke evenementen (met de brandweer en politie bijvoorbeeld),
- Informatiesessies (bijvoorbeeld: deelnemen aan vergaderingen van buurtcomités om de risico's te bespreken die op hen betrekken hebben).

Via sociale media kan op een meer directe en informele manier gecommuniceerd worden naar de burger. Deze manier van communiceren verhoogt de betrokkenheid in een gemeenschap :

- De gemeentelijke Facebook-pagina (de informatie van de website overnemen, of sensibiliseren over de zich elders voorgedane situaties "*En als dit bij ons zou gebeuren, weet u wat te doen?*")
- De gemeentelijke Twitter-account
- De Youtube-account (bijvoorbeeld om didactische video's te verspreiden over een lokale oefening inzake crisisbeheer).

De informatie via diverse kanalen (complementariteit en redundantie) verbetert de verspreiding, de toegankelijkheid, het publieke vertrouwen, het begrip, de verpersoonlijking van het risico en de gewenste reactie. Elk communicatiekanaal heeft echter zijn specifieke kenmerken:

- Persoonlijke of mondelinge communicatie (informatiesessie, deur-aan-deur, ...) laat interactie en dialoog toe;
- Schriftelijke communicatie (brochure, brieven, artikels, ...) laat een vollediger en geïllustreerde uitleg toe;
- Communicatie via de traditionele media (geschreven pers, radio, tv) laat een visuele en breed toegankelijke info toe;
- Digitale communicatie (sociale media, discussiefora op internet) laat een snelle dialoog toe.

Een gemeente kan haar acties ook aanpassen aan de geïdentificeerde doelgroepen op haar grondgebied: scholen, crèches, rusthuizen, ziekenhuizen, bedrijven, ... Voor elke doelgroep kan een informatieactie georganiseerd worden, best in samenwerking met hun verantwoordelijke (betrokkenheid, draagvlak en sensibilisering).

Het **kan** ook belangrijk zijn om samen te werken met de buurgemeenten: risico's en de rampen kennen geen administratieve grenzen. Eén eenduidig bericht vermindert eventuele verwarring en verhoogt de doeltreffendheid.

Het **belang** zit in de herhaling van de boodschap: de acties moeten herhaald worden (geen "one shot"-beleid) zodat deze risicocultuur beetje bij beetje, maar duurzaam geïntegreerd wordt in het dagelijks leven. Zodat de aanbevelingen reflexen worden (zoals de aanbeveling "blijf uit de rook": wat de oorzaak ook is, alle rook is gevaarlijk).

5 Bijlagen

- Risicocommunicatie in het kort
- Te volgen stappen om lokaal te communiceren over risico's
- Informatiefiche over een risico
- Nationaal kader "risico-info.be"
- Mogelijke lokale informatieacties over risico's

Bijlage 1 - Risicocommunicatie in het kort

1. De voorbereiding, het beheer en de communicatie inzake de risico's zijn versnipperd onder verschillende (inter)nationale en lokale overheden of organisaties (zoals het Rode Kruis). Voor de burger moet preventieve informatie over de risico's echter duidelijk, volledig en eenvormig zijn zodat hij/zij deze optimaal begrijpt en aanvaardt, en handelt voor de eigen veiligheid en die van het gezin.
2. Het is belangrijk om een sensibiliseringsbeleid te voeren inzake de risico's dat gecoördineerd wordt via een onderlinge ondersteuning van de vele partners die betrokken zijn bij het beheer van de risico's in ruime zin om een maximale impact te genereren bij elke communicatie.
3. De nuttige wetenschappelijke studies voor het opzetten van een door cijfers onderbouwd, solide beleid, komen nauwelijks voor op het vlak van civiele veiligheid, en in het bijzonder op het vlak van perceptie van communicatie over de risico's. Diepgaande studies met het advies van experts ter zake kunnen nuttige informatie bieden om bepaalde vaststellingen te objectiveren. De preventieve informatie over de risico's is vandaag nog sterk gebaseerd op het gemeenschappelijk gezond verstand en het instinct.
4. Ondanks de internationale initiatieven (UN OCHA) is er momenteel geen enkel eenvormig symbool erkend als dusdanig door de bevolking voor de basisaanbevelingen (schuilen, naar de media luisteren), noch voor een groot aantal risico's en noodsituaties (overstromingen, storm, treinongeval, ...). Terwijl door alle betrokken actoren geharmoniseerd en eenvormig gebruikte pictogrammen een beter begrip van de gegeven adviezen zouden begunstigen, ongeacht de taal van de zendende overheid of de ontvangende burger.
5. Gezien de noodzaak van permanent beschikbare informatie, is een website een ideaal communicatiekanaal. Via een algemeen webportaal over alle risico's, is alle relevante informatie toegankelijk voor iedereen: informatie over de risico's, de noodplanning en het crisisbeheer, de fases en disciplines, de kanalen voor de alarmering van en informatie aan de bevolking, de op te volgen adviezen voor/tijdens/na, ...
6. De grote rampen houden de bevolking doorgaans niet bezig, in tegenstelling tot de lokale risico's (stroompanne, overstroming, ...) die gebruikt kunnen worden om de bevolking optimaal voor te bereiden op elke noodsituatie. De adviezen voor de kleine dagelijkse risico's (in huis, in de keuken, in de tuin, ...) laten ook toe om de risicocultuur te versterken via een betere kennis van de noodnummers of van de goede reflexen die aangenomen moeten worden.
7. Als de informatie over een risico vooraf uitgewerkt en verspreid werd, dan kan ze gemakkelijk en regelmatig gebruikt worden voor een herinnering (herhalend effect nodig) of bij een noodsituatie (al dan niet in het buitenland), of nog tijdens een risicoperiode (bijvoorbeeld, het hiterisico tijdens de zomer) om de bevolking te sensibiliseren. Deze momenten zijn communicatiekansen die aangegrepen moeten worden, want de bevolking zal meer openstaan voor deze informatie en zal de preventieve en voorbereidende adviezen beter onthouden.

8. Door de al bestaande en door de burgers gekende communicatiemiddelen te gebruiken (website, brochure, sociale media, gemeentelijk infomagazine, ...), kunnen de lokale overheden gemakkelijk voldoen aan hun verplichtingen en verantwoordelijkheden op het vlak van voorafgaande informatie aan hun bevolking en dit met een minimum aan investeringen. Dit initiatief betekent eveneens een grote tijdswinst bij een noodsituatie, aangezien de crisiscommunicatie eenvoudiger gemaakt wordt door deze al beschikbare informatie.
9. Er kan een reeks praktische checklists en noodvoorzieningen voorbereid worden voor de bevolking, die hen zo toelaat om hen beter voor te bereiden op een snelle en doeltreffende uitvoering van de beschermingsacties: Als ik moet schuilen, wat moet ik thuis liggen hebben? Wat moet ik meenemen bij een evacuatie? Wat moet de “noodkit” van mijn gezin bevatten? Voor elk risico moet een perspectief van een actie (voor/tijdens/na) gegeven worden aan de bevolking.
10. Eerlijke communicatie over de capaciteiten en grenzen van de overheden en nood- en interventiediensten kan de burgers en bedrijven aanzetten om hun verantwoordelijkheid op te nemen voor hun veiligheid (zelfredzaamheid). Dit vereist echter een cultuurwijziging, een bijkomende stap die nog gezet moet worden om voldoende doeltreffend te zijn op het terrein.

Bijlage 2 - Te volgen stappen

Stap 1: De communicatieactie over een specifiek risico beschrijven	
Welk risico wordt in aanmerking genomen?	
Wat is de impact ervan?	
Waarom communiceren over dit risico?	
Wat is de doelstelling van deze actie?	

Stap 2: De doelgroep(en) bepalen	
Welke zijn de doelgroepen?	
Zijn ze geïnteresseerd / betrokken / neutraal?	
Waarom deze doelgroepen?	
Wat is hun huidige perceptie ?	

Stap 3: De boodschap(en) bepalen	
Welke noden aan informatie zijn er?	
Wat zijn de kernboodschappen?	
Wat zijn de rationele / emotionele / praktische argumenten?	

Stap 4: De communicatiekanalen bepalen	
Welke kanalen worden gebruikt door de doelgroep om geïnformeerd te worden?	
Wat zijn de gekozen mondelinge / schriftelijke / digitale / mediacommunicatieacties?	
Welke boodschap via welk kanaal?	

Bijlage 3 - Informatiefiche voor een risico

Geïdentificeerd risico	
Omschrijving	
Lokatie	

Analyse	Impact	Gevolgen
Vitale bevoorrading (water/gas/elektriciteit)		
Veiligheid		
Gezondheid		
Mobiliteit		

Acties	Van de overheden	Van de bevolking
Preventie		
Vorbereiding		
Tijdens een noodsituatie		
Terugkeer naar het normale leven		

Bijlage 4 - Nationaal kader "risico-info.be"

Het webportaal www.risico-info.be informeert de burger over:

- het belang om zich te informeren over de risico's rondom hem/haar (overstroming, hevige koude, cyberveiligheid, ...);
- de te volgen aanbevelingen voor elk geïdentificeerd risico;
- de voorbereiding in het kader van een eventuele noodsituatie;
- de begrippen zelfredzaamheid en solidariteit.

Het portaal verwijst de surfer naar al bestaande websites die meer volledige informatie bevatten. Het is een startpunt naar de partners die bevoegd zijn voor de verschillende risico's.

De geïdentificeerde risico's worden naar voren gebracht in functie van de kans dat ze voorkomen ('s winters de risico's verbonden aan een mogelijke elektriciteitsschaarste, een koudegolf, overstromingen; 's zomers de risico's inzake bosbranden, een hittegolf of ozonpieken). Voor sommige risico's wordt gerichte informatie gegeven voor doelgroepen (persoon met een handicap, doven of blinden; directeur van collectiviteiten; kind; ...).

Tool	Visual
Een algemeen logo	
Een algemene slogan	Geïnformeerd. Voorbereid. Samen.
Logo's per risico	
Slogans per risico	
Webbanners per risico	
Affiches en brochures per risico	<i>(op aanvraag)</i>

Bijlage 5- Lokale informatieacties over risico's

Doelgroepen	Betrokkenen	Geïnteresseerden	Neutraal
Mondelinge communicatie	Informatiesessie (op het gemeentehuis, een vergadering van een buurtcomité)	Conferentie (’s avonds, uiteenzetting of theoretische opleiding)	
	Opendeurdag (van het bedrijf gelinkt aan het risico, of van de administratie die het risico beheert)	Ontmoeting (discussie met experts)	
Schriftelijke communicatie	Gemeentemagazine (nieuw artikel in elke editie over de preventie van de risico's, de organisatie van de noodplanning of het gemeentelijk crisisbeheer, de adviezen aan de bevolking voor/tijdens/na)		
	Informatiebrief (voor omwonenden van een geïdentificeerd risico)	Informatiedossier (per risico, beschikbaar op aanvraag)	Brochure (in alle brievenbussen of beschikbaar op de adequate plaatsen in de gemeente)
Mediacommunicatie	Lokale uitzending (samenwerking met lokale media voor specifieke, terugkerende uitzendingen over risico's)	Inhoudelijke reportage (voor specifieke doelgroepen in functie van het risico)	Actualiteitsreportage
Digitale communicatie	Gemeentelijke website (volledige, geïllustreerde informatie, gaande van algemene info tot gedetailleerde info voor bepaalde doelgroepen)		
	Sociale media	Thematische blog (discussieforum beheerd door de gemeente)	Didactische video (via Youtube, ...)