

Samenvatting

In het najaar van 2008 gaf het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie in Nederland, aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid, Afdeling Strafrecht en Criminologie, Katholieke Universiteit Leuven de opdracht om onderzoek te doen naar voorlichtingscampagnes ter preventie en bestrijding van high-tech crime.

Het doel van dit onderzoek is inventariseren wat de bijdrage van (instrumentele) overheidsvoorlichting is of kan zijn aan de preventie en bestrijding van high-tech crime. Dit onderzoek vloeit voort uit de motie van het parlementslid Çörüz (CDA). In deze motie wordt om een inventarisatie gevraagd van bestaande voorlichtingscampagnes en of een en ander afdoende is. Het doel is te achterhalen wat de bijdrage van (instrumentele) overheidsvoorlichting door middel van voorlichtingscampagnes is geweest, c.q. kan zijn aan preventie en bestrijding van high-tech crime. Deze doelstelling sluit aan bij één van de beleidsdoelen van de overheid die het verminderen van deze vorm van criminaliteit beoogt. In het onderzoek worden zes onderzoeksvragen gesteld.

1. Welke kenmerken vertonen Nederlandse voorlichtingscampagnes en -activiteiten die zijn geïnitieerd met als doel de samenleving te informeren over ICT en veiligheid en/of hen aan te zetten tot gedragsverandering op het vlak van ICT-gedrag?
2. Wat is uit de literatuur bekend over het bereik van overheidsvoorlichting en zijn er aanwijzingen dat deze campagnes aanzetten tot gedragsverandering?
3. Wat zijn de opvattingen van ontwikkelaars van voorlichtingscampagnes en -activiteiten over hun product(en) aangaande het bereik ervan, de invloed daarvan op de kennis van de doelgroep(en) en de gerealiseerde gedragsverandering bij publiek, bedrijven en maatschappelijke organisaties?
4. Is er met betrekking tot high-tech crime, op basis van beschikbare metingen en rapportages in Nederland, maar ook op grond van recent gevoerde voorlichtingscampagnes in het buitenland, iets te zeggen over de output van deze voorlichtingscampagnes en -activiteiten?
5. Wat is er bekend over effectieve voorlichtingscampagnes in andere relevante domeinen dan high-tech crime en hoe zijn deze campagnes geëvalueerd?
6. Welke aandachtspunten levert het onderzoek op ten behoeve van toekomstige voorlichtingsactiviteiten gericht op de preventie van high-tech crime?

In deze samenvatting worden de onderzoeksvragen thematisch beantwoord omdat regelmatig sprake is van overlap in de antwoorden.

De onderzoeksmethode ging uit van een multi-methode en multi-informant benadering. Allereerst is door de onderzoekers gezocht naar voorlichtingsactiviteiten en -campagnes op het gebied van high-tech crime in Nederland en daarbuiten. De kenmerken van de campagnes en activiteiten zoals aanpak, doelgroepen en doelen zijn geïnventariseerd. Door middel van literatuuronderzoek werden studies op het brede terrein van voorlichtingskunde en communicatiewetenschappen onderzocht. Deze studies werden mede op grond van expertinterviews zorgvuldig geselecteerd. Het CMO-model (Context, Mechanism en Outcome) is gebruikt als kapstok om wat in de literatuur verzameld is te ordenen en inzichten te geven in wat (niet) werkt, onder welke condities en in welke contexten. Op deze manier werden voorlichtingsmechanismen geëxpliciteerd die essentieel zijn om doelgroepen te bereiken, attitudes te veranderen en uiteindelijk gedragsverandering te realiseren op het vlak van high-tech crime.

Semi-gestructureerde interviews werden gehouden met experts en ontwikkelaars van campagnes en beleidsfunctionarissen (zie bijlage I). Door middel van casestudie werden drie geëvalueerde en succesvol gebleken Postbus 51 campagnes onderzocht op hun werking. Het ging om de Bob-campagne, de Vrij-veilig-campagne en de Fietsverlichting-campagne. Op dezelfde wijze werden ook enkele voorlichtingsinitiatieven op het terrein van high-tech crime onderzocht: Digibewust, de Waarschuwingsdienst, het initiatief van de Stichting Mijn Kind Online en de voorlichtingsinitiatieven 3xkloppen.nl en wordgeenmoneymule.nl.

Door middel van deze onderzoeksmethoden is getracht de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het ondubbelzinnig vaststellen van de effectiviteit van de campagnes was niet mogelijk in verband met de beperkte beschikbaarheid van feitelijke effectmetingen. Echter, door het samenbrengen van bevindingen en resultaten afkomstig uit verschillende bronnen, was het wel mogelijk om uitspraken te doen over de bijdrage van voorlichtingsactiviteiten aan een toename van kennis, houding en verandering van gedrag van doelgroepen. Ook konden op basis van de resultaten aandachtspunten worden geformuleerd ten behoeve van toekomstige campagnes.

Op preventie van high-tech crime gerichte voorlichtingsinitiatieven in Nederland en daarbuiten

Er bestaan tal van Nederlandse voorlichtingsinitiatieven en -campagnes die relevant zijn voor de aanpak van high-tech crime. Tabel 1¹ in dit rapport biedt een overzicht van organisaties die betrokken zijn bij deze activiteiten, de doelstellingen van de voorlichtingsactiviteiten en de doelgroep(en) waarop de campagnes gericht zijn.

In grote lijnen kunnen twee categorieën activiteiten worden onderscheiden: (1) de directe en concrete voorlichtingsactiviteiten waarbij voorlichting het primaire doel is en (2) activiteiten van organisaties die gericht zijn op het bevorderen van het veilige gebruik van ICT of met het aanpakken van high-tech crime. We constateren dat iets meer initiatieven afkomstig zijn van private sectoren dan van publieke sectoren. Daarnaast zijn er samenwerkingsinitiatieven tussen beide sectoren en is er sprake van een uitgebreid relatienetwerk tussen diverse organisaties. Voorlichtingscampagnes zijn vaak gericht op specifieke doelgroepen, zoals kinderen, jongeren, ouders, opvoedkundigen, leerkrachten, senioren en het MKB. We kunnen op grond van onze inventarisatie niet concluderen dat bepaalde doelgroepen onderbelicht blijven. Vrijwel alle voorlichtingsactiviteiten richten zich minstens op het vergroten van kennis over het internet en high-tech crime. Een aanzienlijk deel van de initiatieven richt zich bijkomend op (de beïnvloeding van) houding en gedrag.

Ook in andere landen zijn er programma's die zich richten op de preventie en aanpak van high-tech crime. De Europese Unie heeft het Safer Internet Programma geïnitieerd dat als doel heeft wetgevingsinitiatieven te ondersteunen, te voorzien in een loket als meldpunt voor netwerkgebruikers, het bewust maken van doelgroepen en het ontwikkelen van een kenniscentrum. In het Verenigd Koninkrijk bestaat het project Empower dat als doel heeft kinderen en jongeren weerbaar te maken en te wapenen tegen high-tech crime. Als derde voorbeeld halen we Netalert in Australië aan. Het is opmerkelijk dat de Australische overheid een ministerie heeft dat zich specifiek met online-zaken bezighoudt.

Werkzame mechanismen achter instrumentele voorlichting in het algemeen en achter een aantal succesvolle campagnes

In het kader van het beoordelen van bestaande initiatieven en ten dienste van het ontwikkelen van nieuwe voorlichtingsprogramma's, moet de vraag worden gesteld 'hoe' en 'hoeverre' specifieke voorlichtingsactiviteiten kunnen bijdragen aan het bereiken van voldoende kennis over veilig gebruik van internet en ICT. Een vervolgvraag is hoe doelgroepen worden aangezet tot gedragsverandering. Om deze vragen te beantwoorden is in de literatuur gezocht naar werkzame elementen, ook wel mechanismen genoemd. In dit rapport zijn tientallen mechanismen beschreven

¹ De inhoud van tabellen en figuren is voor rekening van de onderzoekers.

die maken dat voorlichtingsactiviteiten, doelgroepen bereiken, kennis en houdingen (laten) veranderen en tot gedragsverandering kunnen aanzetten. Deze mechanismen variëren van chunking (werken met signalen/signaalwoorden), tailoring (maatwerk), modeling en leren door imitatie tot het leren weerstand bieden aan reacties uit de sociale omgeving, zelfredzaamheid en herhaling.

Op basis van resultaten uit het RVD evaluatieonderzoek over 2008, zijn drie campagnes geselecteerd die succesvol zijn afgerond: de Bob-campagne, de Fietsverlichting-campagne en de Vrij-veilig-campagne. Er is gezocht naar mechanismen die mogelijk hebben bijgedragen aan dit succes. Het herhalingsaspect blijkt belangrijk te zijn om voorlichting effectief te maken. Dit geldt waarschijnlijk alleen voor campagnes die een minimum aan 'eerste successen' hebben behaald. Een ander aspect is het gebruik van humor. Humor speelt een belangrijke rol in de aandacht die de doelgroep opbrengt voor de voorlichting en is van invloed op de mate van herinnering van de boodschap. Humor kan ook van invloed zijn op de (positieve) waardering van de voorlichting. Er worden ook nadelige effecten genoemd. Humor kan de doelgroep doen afleiden van de inhoud en de ernst van de boodschap. In de Bob-campagne, de Fietsverlichting-campagne en de Vrij-veilig-campagne werden daarnaast de volgende mechanismen gedetecteerd: modeling, het werken met loss, resp. gain frames, tailoring en angst.

Overigens is het belangrijk te benadrukken dat de werking van deze mechanismen afhankelijk is van de context(en) waarbinnen ze opereren. Het is een misvatting dat mechanismen als modeling of chunking altijd werkzaam zijn, voor alle soorten doelgroepen en voor alle typen boodschappen. Maar ook de wetenschap dat een bepaalde campagne in het buitenland een positief effect bereikt is nog geen garantie voor effectiviteit van dezelfde 'gekopieerde' campagne in Nederland.

De effectiviteit van high-tech crime voorlichtingsinitiatieven in Nederland

Naast de drie bovengenoemde campagnes, werden enkele voorlichtingsinitiatieven op het terrein van high-tech crime op identieke wijze geanalyseerd: Digibewust, de Waarschuwingsdienst, het initiatief van de Stichting Mijn Kind Online en de voorlichtingsinitiatieven 3xkloppen.nl en wordgeenmoneymule.nl. Van deze campagnes was minder goed vast te stellen in welke mate ze succesvol waren vanwege een ontbreken van (bereiks)onderzoek. Wel werden overeenkomstige mechanismen gedetecteerd zoals modeling, tailoring, loss/gain frames en het gebruik van humor. Dat deze mechanismen meermalen zijn gedetecteerd in de bestudeerde voorlichtingsactiviteiten, komt ook door de herkenbaarheid ervan. Moeilijker te identificeren mechanismen vereisen meer uitgebreid exploratief onderzoek.

Wat procesfactoren betreft stellen we vast dat er wordt samengewerkt tussen belangrijke spelers met veel kennis op het gebied van (vormen) van high-tech crime. De meeste activiteiten zijn van recente datum. Daarnaast richten initiatieven zich vaak op bepaalde doelgroepen zoals kinderen, jongeren, ouders, opvoedkundigen, senioren of het MKB. Uit gesprekken met ontwikkelaars blijkt dat de meeste initiatieven veel maatschappelijke aandacht trekken en voorzien in een informatiebehoefte. Maar wat het werkelijke bereik is van deze initiatieven en wat de invloed is op kennis, houding en gedrag, is nauwelijks onderzocht. Burgers en bedrijven gaan meestal nog zelf actief op zoek naar informatie over en preventie tegen high-tech crime. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit pas gebeurt nadat men slachtoffer is geworden van een dergelijk delict. Er is tot op heden nog geen grootschalige overheids campagne ingezet maar in de zomer² van 2009 komt daar verandering in.

De aandacht voor wetenschappelijk onderzoek naar het bereik en de effectiviteit van de voorlichting is relatief beperkt. Of en in welke mate internetgedrag direct of indirect door voorlichtingsactiviteiten wordt veranderd (en dus in enig opzicht effectief kan worden genoemd), kan op basis van deze studie niet worden beantwoord. Experimenteel onderzoek met kennis-, attitude- en gedragsgerelateerde kenmerken als uitkomstmaten is onmogelijk omdat bij

² Tijdens de afronding van dit onderzoek was de campagne operationeel.

voorlichtingscampagne nooit sprake kan zijn van experimenteel gecontroleerde condities. Daarom zullen andere onderzoeksdesign en –methodieken moet aangewend worden. Op enkele studies na (zoals online enquêtes onder gebruikers van sites), is er weinig empirische evidentie over wat werkt, voor wie, voor hoe lang, en in welke context.

Kennis over (kwetsbare) doelgroepen is een belangrijke voorwaarde om een succesvolle keuze te maken uit gedragsmechanismen. Informatie over welke (technische) kennis én vaardigheden de verschillende doelgroepen hebben en kennis over risicopercepties van deze doelgroepen, zijn belangrijke ingrediënten voor een succesvolle voorlichtingscampagne. Maar ook kennis over daadwerkelijk gedrag is belangrijk om te komen tot een goed ontwikkelde voorlichtingscampagne. Er is kortom een aantal vragen te stellen die (indien beantwoord) zullen bijdragen aan meer effectieve voorlichting:

- Welke doelgroep hebben we voor ogen?
- Wat is er bekend over deze doelgroep in termen van kennis(niveau) over het onderwerp, houding ten aanzien van het onderwerp en gedrag?
- In welke fase van gedragsverandering zitten mensen uit de doelgroep en op welke factoren verschillen mensen die bepaald gedrag wel of juist niet vertonen?
- Is het op basis van antwoorden op bovenstaande vragen verstandig om kennis of houding of gedrag te beïnvloeden?
- Welke mechanismen kunnen het beste worden geactiveerd om kennis/houding/gedrag te beïnvloeden (gegeven de context)?

We moeten vermelden dat de RVD al haar campagnes op een efficiënte manier monitort, weliswaar niet experimenteel maar wel structureel door de tijd heen. Hierdoor is het mogelijk om verandering te observeren en campagnes te vergelijken op proces en output.

Aandachtspunten ten behoeve van toekomstige voorlichtingsactiviteiten gericht op de preventie van high-tech crime

In het kader van toekomstige voorlichtingscampagnes kunnen enkele onderzoeksaanbevelingen worden geformuleerd.

Ten eerste is aansluiting noodzakelijk bij wetenschappelijke kennisbestanden over mechanismen achter (succesvolle) overheidsvoorlichting gericht op kennis, houding, gedrag en hun onderlinge wisselwerking. De drie Nederlandse casestudies tonen aan dat op een aantal van deze mechanismen een beroep wordt gedaan. Of er sprake is van effectiviteit kan niet hard worden gemaakt. Wel stellen we vast dat het bereik, de waardering, de herkenning en het zich conformeren aan de in de campagnes voorgestelde 'best practices', bevredigend zijn.

Ten tweede onderstrepen we dat voorlichtingscampagnes best vertrekken vanuit een theoretisch onderbouwd framework en dat het CMO-model een goed instrument is om voorlichtingscampagnes te ontwikkelen en te evalueren. Het CMO-model alleen volstaat echter niet. Ook moet een beroep worden gedaan op bijvoorbeeld psychologische concepten³ om gedragsmechanismen te begrijpen. Naast kennis over mechanismen, is kennis over en ervaring met doelgroepen en contexten belangrijk. Het belang van samenwerking tussen organisaties die met voorlichting over high-tech crime bezig zijn is belangrijk.

Ten derde menen we op grond van deze studie te constateren dat verschillende activiteiten in meer of mindere mate overlappend zijn (zie de figuren 1 en 2) en (deels) hetzelfde doel beogen.

³ Zowel concepten die betrekking hebben op dader- als op slachtoffergedrag.

Ons is niet bekend of er overleg plaatsvindt tussen deze initiatieven. Op grond van figuur 2 menen we echter dat dit niet altijd – althans op grond van wat we vaststellen – het geval is. Ook zijn er verschillende zogenaamde losse initiatieven die zonder enige twijfel adequaat zijn op het vlak van preventie van high-tech crime voor diverse doelgroepen (zie figuur 3). Het ligt echter voor de hand dat onderlinge afstemming enerzijds en centrale coördinatie en sturing anderzijds kunnen bijdragen tot een efficiënt(er) beleid op het vlak van de aanpak van high-tech crime via de weg van voorlichtingscampagnes. Samen met de snel groeiende kennis over oorzaken, vormen en gevolgen van high-tech crime en het verwerven van meer specifieke kennis over kwetsbare groepen, zoals kinderen, jongeren, senioren, en anderen, draagt dit bij aan het kunnen ontwerpen van een grondige campagne. Overheidsvoorlichting opereert altijd in een context van andere informatiestromen. Vanuit efficiëntie oogpunt is het belangrijk om aan te sluiten op bestaande initiatieven. In bepaalde gevallen ligt dit meer voor de hand dan het starten van nieuwe initiatieven met als gevaar dat fragmentering en versnippering optreedt wat alleen maar het malafide belang van internetcriminelen dient.

Volgens Govcert, die als taak heeft de veiligheid van (semi-)overheidsinstellingen in samenwerking met internetproviders en KLPD te controleren (waarschuwend en niet afdwingend), past onder meer het zoeken van aansluiting bij web 2.0 ontwikkelingen om te achterhalen hoe doelgroepen omspringen met een maatschappelijk probleem als high-tech crime. Tevens is het belangrijk (kwetsbare) om doelgroepen te leren kennen, doelgroepen op interactieve wijze te bereiken en, op een laagdrempelige wijze, voor te lichten. Ten vierde benadrukken we het belang van een realistisch onderzoeksdesign om de effectiviteit van voorlichtingscampagnes te onderzoeken. De multi-methode, multiple informant benadering lijkt het meest aangewezen waarbij gebruik wordt gemaakt van klassieke evaluatiemethoden en van geavanceerde kwalitatieve methoden. Daarnaast is procesmonitoring aangewezen om, naast de vraag naar de effectiviteit van voorlichting (op kennis-, attitude- en gedragsverandering), zicht te blijven behouden op het procesmatige gebeuren van voorlichtingscampagnes (doelgroepbereik, doelgroepensensitiviteit, herkenning, zichtbaarheid, inzicht in geheugeneffecten, et cetera). Zelfs wanneer de randvoorwaarden optimaal zijn, weten we dat gedragsverandering niet eenvoudig te bereiken is, zelfs niet bij campagnes die herhaaldelijk plaatsvinden (herhaalroulementen).

Op basis van de thans beschikbare informatie kan op de bij motie gestelde vraag (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2007-2008, 28684, nr. 126) of bestaande voorlichtingscampagnes gericht op preventie van high-tech crime afdoende zijn, niet bevestigend geantwoord worden. Wel kan worden gesteld dat er heel wat initiatieven zijn op dit gebied en dat sommige daarvan elementen bevatten die ook in succesvolle campagnes voorkomen. Bovendien wordt zeer regelmatig samengewerkt tussen publieke en private partijen om de veiligheid met betrekking tot het internetgebruik te vergroten. Of dit alles leidt tot (duurzame) gedragsverandering en het voorkomen dat burgers en bedrijven het slachtoffer worden van high-tech crime, kan op basis van bestaand onderzoek niet worden vastgesteld. Het is daarom belangrijk dat de Postbus 51-campagne ondersteund wordt door effectmetingen.