

Management summary

Kan de overheid met behulp van communicatie de perceptie van overlast, verloedering, polarisatie, radicalisering of maatschappelijke onrust bij de burger beïnvloeden? En zo ja, hoe dan? Dat zijn de kernvragen van dit onderzoek

Aanleiding.

Het onderzoek vloeit voort uit eerder onderzoek naar percepties van overlast en verloedering. Daaruit kwam naar voren dat zich soms aanzienlijke verschillen kunnen voordoen tussen de feitelijke situatie en de situatie zoals die door burgers wordt ervaren. Om de door de bevolking ervaren overlast en verloedering zo goed mogelijk te kunnen verminderen is het daarom zaak inzicht te hebben in de factoren die dergelijke perception gaps in de hand werken en de maatregelen die hierop mogelijk zijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1) is daarbij met name geïnteresseerd in de mogelijkheden van overheidscommunicatie. De scope is daarbij ook verbreed: naar niet alleen publieke percepties op het gebied van overlast en verloedering, maar ook naar percepties van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust.

Methode

Het onderzoek is in het najaar van 2010 uitgevoerd door een consortium van IVA Beleidsonderzoek en Advies, de Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties en Politiek Online B.V. Via een Rapid Evidence Assessment werden eerst wetenschappelijk aangetoonde key drivers van de betreffende percepties in kaart gebracht. Vervolgens werd bezien wat de laatste inzichten uit de (communicatie)wetenschappen zeggen over de mogelijkheden én onmogelijkheden van (overheids)communicatie. Daarna werden de bevindingen uit beide stappen met elkaar gecombineerd tot een communicatieadvies.

Bevindingen

Het onderzoek bevestigt nog eens dat een wezenlijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de perceptie van burgers ten aanzien van de situatie in hun eigen omgeving ('dichtbij') en die ten aanzien van de situatie 'veraf' (in de samenleving als geheel). Die percepties hebben relatief weinig met elkaar te maken en worden deels beïnvloed door verschillende factoren. Zo spelen in de 'dichtbij' situatie vooral eigen ervaringen (op uiteenlopend gebied) een rol, de percepties van de veraf-situatie worden sterk(er) beïnvloed door de discussie in en berichten uit het politiek-publicitair complex. En zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat terwijl Nederlanders individueel steeds minder overlast van jongeren ervaren, collectief het beeld het beeld bestaat dat overlast van jongeren in Nederland sterk toeneemt.

Keydrivers

In het onderzoek is op een rij gezet welke factoren de betreffende percepties vooral beïnvloeden. Dat is natuurlijk allereerst de nabijheid van verschijnselen die als overlastgevend, verloederend, polariserend et cetera kunnen worden ervaren. Persoonlijke factoren spelen echter ook een rol, net als de sociale bedding waarin mensen verkeren. Maar ook de reactie op de verschijnselen door anderen bepalen hoe mensen die verschijnselen zelf ervaren. Daarbij gaat het zeker ook om de reactie van instituties en de manier waarop door (vertegenwoordigers van) die instituties over de verschijnselen wordt gesproken. De werking van het beeld dat naar voren komt uit het politiek-publicitair complex mag daarbij niet over het hoofd worden gezien.

Mogelijkheden communicatie beperkt

In lijn met eerdere auteurs verwijst dit onderzoek een aantal hardnekkige mythen rond overheidscommunicatie naar de prullenbak. Overheidscommunicatie is meestal niet in staat – en zeker niet in de vorm van klassieke massamediale campagnes – om percepties van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering of maatschappelijk onrust substantieel te verminderen. Om zo'n vermindering wel te bereiken, is werken aan concrete veranderingen in de directe omgeving van burgers veel effectiever. Verandering van de context is werkzamer dan verandering van de communicatie. Communicatie kan daarbij wel ondersteunend zijn.

Nee, tenzij...

Goede overheidscommunicatie kan dus eigenstandig meestal weinig verbetering sorteren, ondoordacht uitgevoerde overheidscommunicatie kan de perceptie op de genoemde velden wel verslechteren. De onderzoekers achten daarom “niet communiceren, tenzij” een goede eerste vuistregel voor de communicatie. Het rapport benoemt de belangrijkste ‘tenzij’s’ en onderbouwt verdere strategieën.

Hou het klein

Daarbij merken de onderzoekers op dat zich in het denken over effectieve vormen van overheidscommunicatie in de afgelopen jaren een paradigmawisseling heeft voorgedaan. Het traditionele zender-ontvangermodel – waar grootschalige landelijke massamediale campagnes een voorbeeld van zijn – volstaat niet meer. Mede doordat percepties van overlast, verloedering en van de andere verschijnselen sterk afhankelijk zijn van de specifieke lokale context zal, áls al wordt gecommuniceerd, meer gewerkt moeten worden in de vorm van kleine dialogen en informatieverspreiding via (lokale) netwerken. Dat de overheid een geloofwaardige afzender is of als zodanig wordt gezien, ligt overigens – behoudens in tijden van crisis – zeker niet altijd voor de hand. Het is dan zaak te bezien wie in welke situatie wél als meest geloofwaardige afzender kan (en wil) fungeren.

Lastig schaken op verschillende borden

Een aanpak om verandering van (bijvoorbeeld overlastgevend) gedrag te sorteren, kan ertoe leiden dat burgers (al dan niet tijdelijk) het betreffende gedrag ook meer in hun omgeving opmerken en als probleem gaan ervaren. De belangen van gedragsverandering kunnen dus soms strijdig zijn met de gewenste probleempceptie van burgers. En ook vereist beïnvloeding van de perceptie van de dichtbij situatie andere acties dan die ten aanzien van de veraf-situatie. Ook hier kunnen de belangen soms strijdig zijn. Er is dus sprake van gelijktijdig schaken op verschillende borden, waarbij op elk bord ook nog eens verschillende spelregels worden gehanteerd. Dat inzicht begint met de afgelopen serie onderzoeken steeds helderder naar boven te komen, waarbij de precieze betekenis daarvan voor de praktijk nog verder moet worden uitgediept.

Landelijk versus lokaal niveau

De grootste kansen voor effectieve communicatie ter beïnvloeding van percepties op de terreinen uit deze studie liggen, enkele uitzonderingen daargelaten, op het lokaal niveau. Mede gelet op het feit dat daar de komende jaren nog veel ervaring moet worden opgedaan met wat in de praktijk optimaal werkt pleit deze studie wel voor een nadrukkelijke ondersteunende en faciliterende rol voor het landelijk niveau.

(1) Inmiddels ressorteert het onderzoek onder het ministerie van Veiligheid en Justitie.