

ACCEPTATIE OF WEERSTAND NA BESTUURLIJKE BESLUITVORMING

Voorspellen van gedrag van publiek met belevingswerelden

Gedragkennis kan helpen de publieke respons op beleidsveranderingen te voorspellen. Steeds meer gedragskundig onderzoek laat dat zien. Er wordt naar mijn mening 'het publiek' of 'de burger' nog steeds te veel over één kam geschoren. Want 'het publiek' bestaat uit verschillende burgers die verschillend op beleidsveranderingen kunnen reageren. Zo accepteert de ene burger nieuw beleid wel zonder slag of stoot, terwijl de andere burger er vol tegenin gaat. Daarom pleit ik ervoor bij gedragskundig onderzoek ook te werken met belevingswerelden van mensen. Dit maakt voorspelling van acceptatie of weerstand tegen beleid weliswaar diffuser, maar ook (nog) realistischer. En is dus in de praktijk beter bruikbaar. Hieronder onderbouw ik dat.

Op besluiten van bestuurders voor nieuw beleid volgen vaak publieke reacties. Mensen vertonen instemming, twijfel of ronduit weerstand. Welke reactie ze vertonen, *is vaak vooraf te voorspellen* blijkt uit onderzoek. (Zie vooral D. Proudfoot en A.C. Kay 2014) Vooral bij restrictief beleid -maatregelen die de vrijheid van mensen inperken of ze bepaald gedrag willen opleggen - blijkt de wijze waarop het wordt gepresenteerd de mate van acceptatie te voorspellen.

Het blijkt dat rationalisme - het accepteren of beredeneerd goedpraten- van restrictief beleid door burgers vooral gebeurt bij beleid dat wordt gepresenteerd als permanent en onveranderlijk. Beleid waarbinnen dus geen ruimte is voor aanpassing. Een logische conclusie is dus het ontstaan van weerstand tegen beleid dus het gevolg is van het tegenovergestelde! Het gedoe en de discussies rondom de avondklok, lijken deze conclusies volmondig te bevestigen. Wetenschappelijk is bewezen dat mensen restrictief beleid vaak accepteren omdat ze als grondhouding vertrouwen (willen) hebben in het bestuurlijk systeem waaronder ze leven. Mensen houden nu eenmaal het liefst van status quo. Als we uitgaan van deze conclusies is het dus aan te bevelen om beleidsveranderingen te framen als ondersteunend aan het huidige systeem. En het nieuwe beleid te brengen als vaststaand, zonder twijfels vanuit het bestuur.

WEERSTAND

Wil je debat uitlokken, dan is het devies beleid te presenteren als iets (nog) niet vaststaat. De gewenste discussie die dan ontstaat resulteert echter dan vaak en helaas vooral in weerstand. Weerstand is een sterke response en vaak het gevolg als mensen in hun autonomie of vrijheid worden beknot. Die weerstand groeit of wordt sterker als er ruimte is, of lijkt te zijn, om de beknotte ruimte terug te winnen. (Vaak misschien weer ten koste van de vrijheid van anderen...) Ook blijkt dat hoe langer je mensen de tijd geeft om na te denken over het nieuwe beleid, met daarbij zicht op twijfel bij beleidsmakers, hoe groter de kans op weerstand is. Ook bij mensen die aanvankelijk wel 'voor' waren.

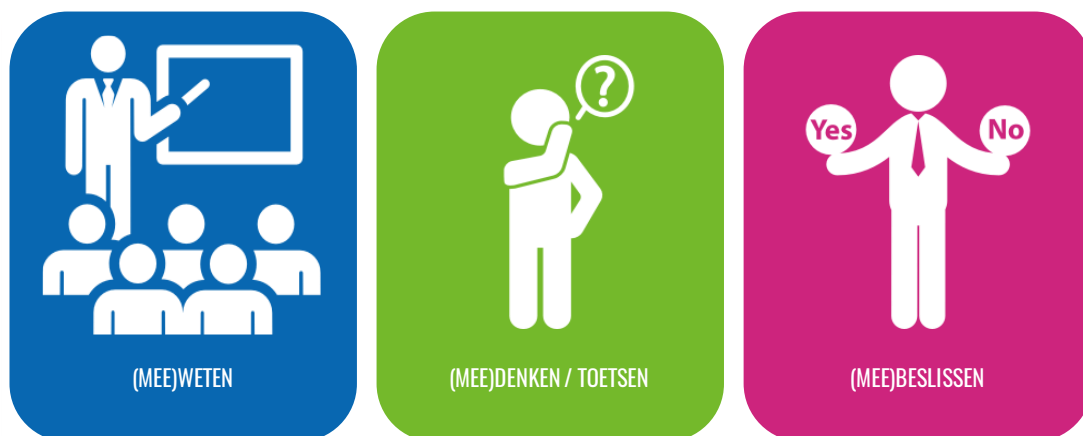
Dit is een ervaring die veel beleidsmakers, actief in lange beleidstrajecten, kunnen bevestigen. Het behoort zelfs tot beproefde onderzoeks- en interviewtechnieken: mensen stemmen veel eerder in met een beleidswijziging als ze snel ja of nee moeten antwoorden, dan als ze uitgebreid hun antwoord kunnen overwegen. Dit is één van de verklaringen waarom verkennende

onderzoeken toch niet altijd goede voorspellers zijn. Over echte maatregelen kunnen mensen nu eenmaal langer nadenken.

PARTICIPATIE

Hoewel één A4-tje tekort is om ingewikkelde processen te beschrijven, leveren deze conclusies wel belangrijke lessen op voor participatie van burgers bij nieuw beleid. Wanneer kun je nieuwe maatregelen het beste als vaststaand presenteren aan burgers en wanneer kun je ze beter eerst voorleggen? Dit vraagt om een zorgvuldige overweging en voorspelling vooraf van de publieke respons. Al is het maar omdat het vaak moeilijk is om mensen te betrekken bij beleid dat iets verder van hun bed staat. Zij geloven het wel, en vertrouwen op het systeem. En mensen die het wel direct raakt, vertonen vaak weerstand omdat ze het gevoel hebben te worden beknut in hun autonomie.

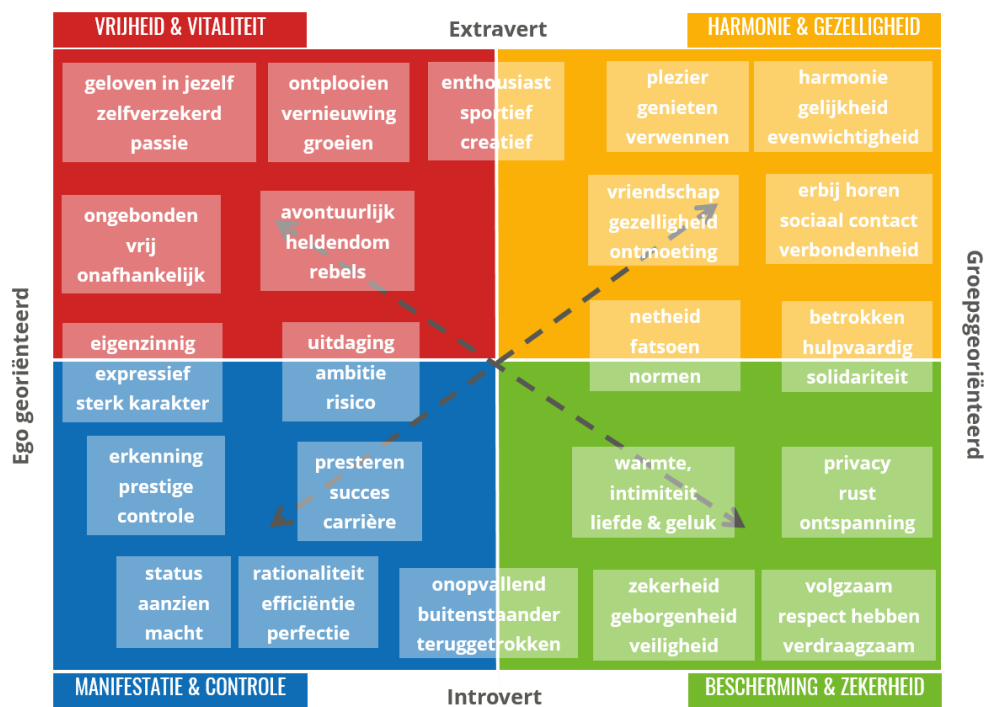
Om hier binnen participatie mee om te gaan zijn allerlei technieken en strategieën te bedenken, maar dat is niet waarover dit artikel gaat. Ik wil hier vooral aangeven dat er nog een verdieping te maken valt in bovenstaande conclusies. Het voorspellen van hoe beleid wordt ontvangen kan nog beter door segmentatie in bewoners of burgers aan te brengen en de implementatiestrategie van beleid daarop af te stemmen. Hiermee breng ik een verdieping aan in de lessen van Proudfoot, Kay e.a.



Figuur 1: Overheid, burgers en beleid

BELEVINGSWERELDEN

De essentiële vraag is: waarom doen mensen de dingen die ze doen? Of waarom reageren zij zoals ze doen? Want heeft iedereen dezelfde weerstand tegen bepaalde beleidsmaatregelen? Of hecht iedereen hetzelfde aan zijn autonomie? Of staat iedereen afwijzend tegenover vernieuwing als ze er zelf niet direct beter van worden? Nee toch? De kracht van leefstijlen bij het verklaren en beïnvloeden van het gedrag van mensen is al lang bekend. Zelf werk ik er al zo'n 15 jaar mee. Mijn voorkeursmodel is het Brand Strategy Research-model, kortweg BSR™. Nederland kent volgens het BSR-model vier leefstijlen: creatief, controlerend, harmonieus en veilig. Wij noemen het: de rode, blauwe, gele en groene manier van in het leven staan. Elke kleur staat voor een specifieke belevingswereld van waaruit mensen denken, doen en laten. Mensen kunnen getypeerd worden aan de hand van twee gedragsbepalende dimensies: een sociologische (x-as) en een psychologische (y-as). Zo ontstaan er vier groepen met ieder een eigen set psychologische behoeften, zoals in figuur 2 is weergegeven.



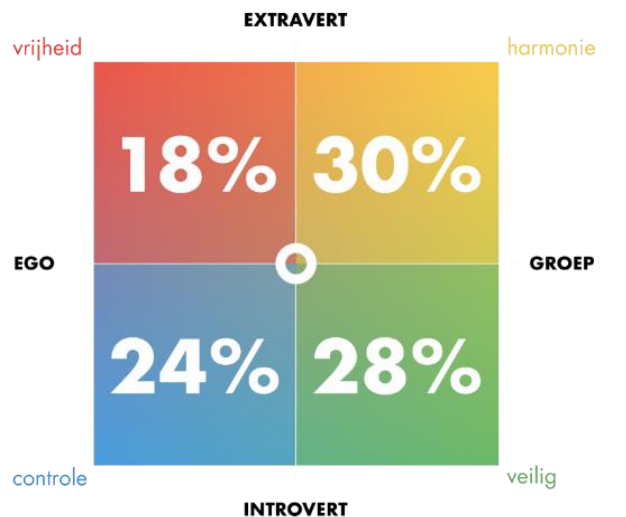
Figuur 2: BSR™ model en onderliggende waarden

Bij de sociologische dimensie maken we onderscheid tussen mensen die hun eigen normen en waarden centraal stellen in hun keuzes versus mensen die van nature meer rekening houden met de groep waartoe ze behoren. Bij de psychologische dimensie maken we onderscheid tussen mensen die gemakkelijk hun emoties tonen, contact maken en wat impulsiever zijn versus mensen die meer hun emoties onderdrukken en wat bedachtzamer zijn. Een individu hoort zelden voor honderd procent tot een van deze belevingswerelden. Vaak heeft iemand trekken van meerdere werelden. Wel is het zo dat één belevingswereld doorgaans het meest van toepassing is op een persoon. De belevingswereld van mensen is van invloed op een groot aantal voorkeuren en houdingen, van een voorkeur voor woonwijken en vakantieoorden tot de houding ten aanzien van de landelijke overheid en gemeenten. Ook de manier waarop mensen aangesproken en geactiveerd kunnen worden, verschilt per wereld. Niet alleen de boodschap zelf, maar ook de framing, de *tone-of-voice* en het kanaal kan het verschil maken.

Als nadere korte typering kan gesteld worden dat mensen aan de rechterkant van het model meer praten in termen van 'wij' dan mensen aan de linkerkant. De gele wereld is daarbij veelal gericht op sociale contacten met veel vrienden en kennissen. Ook maakt zij graag nieuwe contacten en past het eigen gedrag daarop aan. Het is belangrijk dat iedereen in de groep zich prettig voelt. De groene wereld is daarbij meer gericht op gezin, familie en directe omgeving. De normen en waarden van deze groep zorgen voor geborgenheid en moeten beschermd worden. De rode en blauwe belevingswereld zijn meer op het 'ego' gericht. Waarbij mensen in de rode wereld vooral worden gedreven door ontplooiing en zelfverzekerd de eigen weg of passie volgen. Mensen in de blauwe wereld gaan meer voor de eigen carrière die moet resulteren in status en aanzien. Alle stappen en keuzes in het leven worden door hen zorgvuldig afgewogen.

BEPALEN VAN BSR™-BELEVINGSWERELD VAN BURGERS

Om de communicatie en participatie gericht op de burgers af te kunnen stemmen, is het belangrijk te weten tot welke belevingswereld zij behoren. Het is mogelijk om de leefstijlen van huishoudens, wijken of steden letterlijk in kaart te brengen aan de hand van postcode en huisnummer via de landelijk dekkende geo-psychografische SmartGIS-database. Hierdoor zijn heel gerichte participatie- en communicatieacties mogelijk.



Figuur 3: BSR-verdeling in Nederland

HOUDING TEN OPZICHTE VAN OVERHEID ÉN VERNIEUWING

De belevingswerelden van mensen bepalen ook hun houding ten aanzien van gezag en instituties. Bijvoorbeeld in welke mate en op welke manier mensen genegen zijn een besluit van de overheid te accepteren of te participeren bij beleidsinitiatieven. Of het hierbij om het Rijk, de gemeente, de provincie, een woningcorporatie of een zorgorganisatie gaat, maakt eigenlijk niet zoveel uit. Burgers maken dit onderscheid niet altijd even duidelijk. Hun houding ten opzichte van dergelijke instituties komt bovendien voort uit diepere drijfveren. Wie 'controle' als centrale psychologische behoefte heeft, komt waarschijnlijk in het geweer wanneer de directe leefomgeving wordt veranderd zonder dat daarover meegesproken kan worden.

Als gevolg van de belevingswerelden en de houding van burgers ten opzichte van de overheid verschilt de manier waarop men aangesproken wil worden of wil participeren.

EEN GEKLEURDE BRIL

Mensen in de rode wereld zien niet zo'n duidelijke scheidslijn tussen overheid en burger. Veel mensen in deze belevingswereld werken zelf voor de overheid of een woningcorporatie, vanuit maatschappelijke interesse en betrokkenheid. Als plannen nog in de kinderschoenen staan, kan vooral deze groep worden ingeschakeld voor de ontwikkeling ervan. Maar overvallen worden door een vaststaand besluit door 'autoritaire' overheid, valt bij deze groep minder goed dan bij andere groepen.

De blauwe wereld is wel betrokken bij de overheid, maar is meer gericht op het bedrijfsleven. De overheid moet vooral efficiënt werken en ruimte bieden voor economische ontwikkelingen en initiatieven, is een belangrijke stelling in deze wereld. Toch is ook hier een brochure door de (digitale) brievenbus geen overbodige luxe, want men vindt het wel de verantwoordelijkheid van de overheid om iedereen goed op de hoogte te houden.

Mensen in de gele belevingswereld willen vooral prettig samenleven met de mensen om hen heen. In principe zijn zij vervreemd van de politiek, of in ieder geval raakt het hen niet. Het woord 'onverschillig' is hier op zijn plek. De gele wereld wil graag wat het beste is voor de buurt of de groep. Daaraan toetst men plannen van de overheid, die men eerder accepteert. 'Die mensen hebben daar goed over nagedacht en zijn er voor aangesteld', is een herkenbare gele reactie.

De groene wereld kenmerkt zich door een mengeling van gezagsgetrouwheid en wantrouwen ten aanzien van instituties. Men verwacht duidelijke richtlijnen en bescherming van de overheid. Wanneer men vindt dat die niet geboden worden, keert men zich af. De mensen uit de groene wereld willen vooral goed geïnformeerd worden en horen wat de vernieuwing voor de persoon zelf en de directe omgeving zal betekenen.



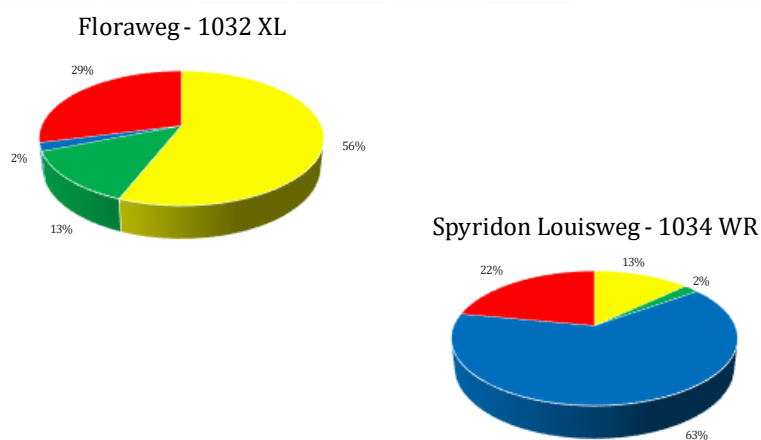
Figuur 4: De groene overheidsbeleving

DE BURGER EN COMMUNICATIE

Hiervoor is duidelijk geworden dat er algemene lessen te trekken zijn over het voorspellen hoe beleid ontvangen gaat worden. Maar ook dat burgers niet over één kam te scheren zijn, en verschillende belevingswerelden kennen. Deze belevingswerelden zeggen iets over denkbeelden, normen, waarden, ambities en dergelijke. En over hoe burgers tegenover de overheid staan, de mate waarin men openstaat voor veranderingen, in hoeverre men deel wil nemen aan participatietrajecten en op welke manier men het liefst aangesproken worden. Het denken vanuit belevingswerelden biedt kortom een uitstekende basis voor het voorspellen van de reactie op beleid, én op de participatie- en communicatiestrategie. Ook participatieactiviteiten, communicatiemiddelen en de communicatieboodschap kunnen scherper worden ingezet.

In hoeverre met meerdere belevingswerelden rekening gehouden moet worden, hangt bijvoorbeeld af van de procentuele verdeling van de groepen in een bepaald gebied (wijk, stad). Het is nogal een verschil of de kleurenverdeling 85% rood, 5% blauw, 5% geel, 5% groen is, of dat de verdeling 45%, 45%, 5%, 5% is. Vaak kunnen verschillende aanpakken goed naast elkaar worden uitgevoerd.

Bij een aanpak gebaseerd op belevingswerelden wordt in ieder geval vermeden dat in een wijk waar vooral bewoners uit de rode en gele belevingswereld wonen, een participatiestrategie wordt gekozen die eigenlijk vooral op de groene belevingswereld is afgestemd. Waar dat toe leidt hebben vele ambtenaren en bestuurders tot hun spijt wel eens aan den lijve mogen ondervinden!



Figuur 5: De verschillen tussen 2 naast elkaar gelegen postcodes...

GEDETAILLEERDE UITWERKING MIDDELEN EN METHODIEKEN

Bureau Buhrs heeft per belevingswereld, of combinatie van belevingswerelden, de gewenste participatiestrategie en de communicatieaanpak gedetailleerd uitwerkt. Nadat wij de belevingswerelden hebben vastgesteld kunnen wij adviseren over passende communicatiestrategieën, participatieaanpak, de insteek van de communicatie, 'tone-of-voice' van de boodschap, 'look and feel' van de vormgeving en de meest effectieve communicatiemiddelen en -kanalen.

Michel Buhrs, Maart 2021

In dit artikel is vrijuit geput uit werk van Proudfoot and Kay (bijv. Reactance or Rationalization?), Festinger en de brochure De burger is ook een mens van Bureau Buhrs