

Een product van King staat nooit alleen...

Uitwisseling van ervaringen in de grote projecten in Nederland, is de basis van de activiteiten van het programma Kennis in het groot (King). Samen met de projecten en anderen (deskundigen uit de praktijk of wetenschap) bekijkt King of de uitvoering van grote infrastructurele projecten verbeterd kan worden.

Via uitwisseling van gedachten en gezamenlijk nadenken in de 10 domeinen van King worden hierin stappen gezet.

In de producten van King, zoals in dit boekje, worden deze discussies en resultaten vastgelegd. Producten van King hebben tot doel te stimuleren, de discussie verder te brengen en zo het projectmanagement van grote projecten te verbeteren.



www.kennisinhetgroot.nl

De betekenis van een goed en doordacht communicatiebeleid bij grote infrastructurele projecten wordt soms onderschat. Dat is verontrustend, want een serieuze informatieuitwisseling met alle betrokken partijen kan een waardevolle bijdrage leveren aan een vlotte verwezenlijking van grote bouwplannen. Zo kan worden voorkomen dat eventuele gevoelens van weerstand niet alleen de kop opsteken, maar zelfs zulke vormen gaan aannemen dat ze op z'n minst tot vertraging leiden.

Dr. Bert Pol, als lector overheidscommunicatie verbonden aan de Hogeschool van Utrecht, signaleert dit in deze uitgave van Kennis in het groot (King), een samenwerkingsplatform van Rijkswaterstaat en ProRail. Pol en zijn medeonderzoekers pleiten voor een optimalisering van de communicatie op basis van de bevindingen met zeven infrastructurele projecten. Een van de conclusies is dat communicatieadviseurs te vaak werken op basis van ervaring en gevoel; het ontbreekt nogal eens aan een van tevoren opgestelde onderbouwing van de beoogde doelen. Een enquête kan bijvoorbeeld uitwijzen dat een informatiebulletin door 72 procent van de omwonenden is gezien, maar dat zegt niets over het effect van de inhoud van zo'n folder, maar meer over de bezorging.

Deze uitgave gaat hier uitgebreid op in en komt onder meer tot de slotsom dat 'communicatie een waardevolle bijdrage kan leveren aan het tijdig realiseren van grote infrastructurele projecten door het vermogen om kennis, gedrag en attitudes te beïnvloeden.'



Naar evidence based communicatie



Naar evidence based communicatie



ISBN 978-94-6049-003-3



9 789460 490033 >



Kennis in het groot.

Inhoud

Voorwoord	Naar evidence based communicatie	5
Hoofdstuk 1	Vraagstelling aan het lectoraat	
	Overheidscommunicatie	6
Hoofdstuk 2	Resultaten onderzoek praktijk	10
Hoofdstuk 3	Selectie van kansrijke interventies	28
Hoofdstuk 4	Besluit	40

Naar evidence based communicatie Een kritische spiegel

Op een groot congres twee jaar geleden met meer dan driehonderd deelnemers over de communicatie bij grote infrastructuurprojecten – in de aanloop naar het ontstaan van het programma Kennis in het groot – meldde een van de sprekers dat er naar zijn mening te weinig werd nagedacht over het vak en de onderbouwing van de uitvoering. Hij toonde dat aan met een aantal sprekende voorbeelden. Die mening is in de afgelopen periode uitvoerig onderwerp van discussie geweest binnen de Community of Practice Communicatie van King.

In de werkwijze van King past dat die discussie op verschillende manieren wordt gevoerd: tussen de professionals uit verschillende projecten, tussen projectmanagers en professionals, maar ook met de wetenschap.

De confrontatie van praktijk en wetenschap kan nieuwe en verrassende inzichten opleveren die in de kring van de praktijk alleen of in de wetenschap alleen niet boven tafel zouden komen.

In dit geval heeft King de samenwerking gezocht met de wetenschap: een opdracht aan Bert Pol, lector overheidscommunicatie aan de Hogeschool van Utrecht. In een eerste onderzoek is de eerste spiegel voor de praktijk gemaakt: onderbouwen wij onze communicatie en zorgen we voor voldoende toetsing van onze acties? Dat leidt al tot een aantal nuttige inzichten. In een volgende stap willen we, King en de Hogeschool van Utrecht, gaan kijken of die nieuwe inzichten in de praktijk uitgetoetst (en gemeten) kunnen worden.

Nu ligt er een eerste spiegel. Ik daag iedereen die iets met communicatie in de grote projecten te maken heeft om in die spiegel te kijken. Iedereen zal dan zien dat het de moeite waard is om na te denken. Dat is het doel van King. Ik dank Bert Pol en de leden van de Community of Practice Communicatie, die dit mogelijk hebben gemaakt.

Deze eerste stap maakt heel nieuwsgierig naar de verdere discussie en de volgende stappen.

Jaap Geluk
Programmadirecteur King

Hoofdstuk 1

Vraagstelling aan het lectoraat Overheidscommunicatie

1.1 Omschrijving en doelstelling

Kennis in het groot heeft het lectoraat Overheidscommunicatie van de HU gevraagd samen te werken in de ontwikkeling van evidence based richtlijnen voor communicatie over Grote Infrastructurele Projecten. Het uiteindelijke, in 2010 op te leveren, eindproduct is een manual (zowel in digitale als in hard copy vorm) waarin ervaringsgegevens en de resultaten van toegepast wetenschappelijk onderzoek zijn omgezet in richtlijnen voor de communicatie per type project. Daarbij zal tussen de projecten onderscheid gemaakt worden in doorlooptijd en impact op de omgeving. Alsmede in de diverse fasen (respectievelijk planvorming, voorbereiding tracébesluit en uitvoering) van het project met de te onderscheiden groepen betrokkenen.

Het totale project *Ontwikkeling van evidence based richtlijnen voor communicatie over Grote Infrastructurele Projecten* bestaat uit twee delen.

Het eerste deel van het project bestaat uit een onderzoek naar de communicatiepraktijk (zie paragraaf 1.2 voor een nadere specificatie) in diverse geselecteerde grote infrastructurele projecten in de vorm van documentanalyse en interviews met betrokkenen. Alsmede uit de selectie van kansrijke communicatieve interventies die kunnen bijdragen aan de verfijning van de communicatiepraktijk van lopende en toekomstige projecten.

Het doel van het uitgevoerde onderzoek is het opsporen van mogelijkheden tot optimalisering van de communicatie. De bedoeling is niet het vellen van een oordeel over de communicatie rondom de projecten.

Het onderhavige rapport bevat de resultaten van het eerste deel van het samenwerkingsproject van *Kennis in het groot* en het lectoraat Overheidscommunicatie.

Het tweede deel van het project zal bestaan uit een aantal experimenten waarin geselecteerde kansrijke interventies worden getest. Dat deel van het project zal vermoedelijk in 2010 worden uitgevoerd.



1.2 Vraagstelling van het eerste deel van het project

De centrale vraagstellingen van dit eerste deel van het project waren:

- op welke punten is optimalisering mogelijk van de communicatie over en tijdens grote infrastructurele projecten? Daarbij gaat het zowel om de kwaliteit van de communicatiestrategieën en plannen als om procesaspecten.
- welke kansrijke interventies die de effectiviteit van de communicatie kunnen verhogen, biedt de sociaalpsychologische literatuur? Onder *kansrijke communicatieve interventies* verstaan wij hier: interventies die nuttig, bruikbaar en zinvol zijn in de verschillende projectfasen (planvorming, voorbereiding tracébesluit en uitvoering). En waarvan is vast te stellen dat ze in wetenschappelijk verantwoorde experimenten bewezen hebben te werken in op hoofdlijnen analoge situaties.

Deelvragen waren:

- waarom heeft men gekozen voor juist deze strategie en deze interventies?
- (hoe) zijn de communicatiestrategieën en de communicatieplannen geëvalueerd?
- is onderzoek gedaan ten behoeve van de ontwikkeling van communicatiestrategieën en –plannen? Zo ja: welk type onderzoek en waarom juist dat type onderzoek?
- wie is opdrachtgever voor de communicatieprofessionals?
- (hoe) is de continuïteit in de communicatie geborgd?
- (hoe) zijn de strategieën, plannen en middelen gearchieveerd?

1.3 Gevolgde werkwijze

- selectie van te onderzoeken grote infrastructurele projecten, in overleg met de opdrachtgever. Geselecteerd zijn: Betuweroute, HSL-Zuid, Tweede Maasvlakte, Noord-Zuidlijn, Tweede Heinenoordtunnel, Hubertustunnel en Spoorzone Delft.
- studie van documenten (met name communicatieplannen), vervaardigd voor de verschillende projecten.

- interviews met communicatieprofessionals die aan de geselecteerde projecten gewerkt hebben, deels in dienst van de projectorganisaties, deels – ten tijde van het infrastructurele project – verbonden aan een ingehuurd bureau.
- bestudering van wetenschappelijke literatuur ten behoeve van de selectie van kansrijke communicatieve interventies die een bijdrage kunnen leveren aan het welslagen van infrastructurele projecten.

Onder het *leveren van een bijdrage aan het welslagen van infrastructurele projecten* verstaan wij hier: het voorkomen of neutraliseren van vermijdbare weerstanden (voor zover mogelijk met communicatieve interventies). Onder meer door:

- het voorkomen van onbedoeld contraproductieve communicatieve uitingen of benaderingen, zoals een verkeerd gebruik van primes (dat wil zeggen: stimuli die we waarnemen, maar waarvan we ons niet bewust zijn van het effect op ons gedrag of onze attitude);
- een ineffectieve presentatie van argumenten, zoals in veel gevallen de presentatie van een maatregel vanuit een winstperspectief;
- het voorkomen van ongewenste groepsprocessen zoals groepspolarisatie (d.w.z. het steeds negatiever worden van de houding tijdens een discussie met een groep die al een negatieve aanvangsattitude heeft).

1.4 Geïnterviewden: selectie en positie

De selectie van de geïnterviewden is tot stand gekomen in samenspraak met de opdrachtgever. De geïnterviewden waren gedurende een bepaalde periode verbonden aan een van de grote infrastructurele projecten of aan een daarbij betrokken communicatiebureau. Enkele geïnterviewden zijn thans werkzaam bij een van de grote infrastructurele projecten.

1.5 Veldwerkperiode

De interviews zijn afgenomen in de periode januari tot mei 2009.

Hoofdstuk 2

Resultaten onderzoek praktijk



2.1 Communicatiestrategieën: onderbouwing optimaliseren

Communicatiestrategieën geven niet aan op grond waarvan de voorgestelde aanpak naar verwachting effectief is

De onderzochte strategische communicatieplannen hebben het karakter van beschrijvende beleidsstukken. Ze geven aan wat men wil bereiken, maar zonder onderbouwing op grond waarvan de aanpak kans van slagen heeft. De strategische plannen lijken vooral gestoeld op hoe men zelf behandeld zou willen worden: eerlijk, tijdig, volledig, open, eerlijk, transparant enz.

“Open, duidelijk, volledig en realistisch.”

“Communicatiestijl: duidelijkheid, volledigheid, open communiceren, één loket, vriendelijk, behulpzaam, luisteren, feedback.”

“Een goede eenduidige en open communicatie draagt daaraan bij: op initiatief van de zenders, bij voorkeur gericht op dialoog, één op één gerichte informatie, problemen niet verdoezelen, service uitstralen, informatie dicht bij mensen plaatsen, naar de mensen toe komen, proactief.”

“Niet vechten, maar de dialoog aangaan en openstaan voor suggesties voor een betere aanpak.”

“Communicatie niet meer zozeer informeren of overtuigen, maar het creëren van begrip voor de visie van Rijkswaterstaat bij de doelgroepen enerzijds en voor de invalshoeken en behoeften van de doelgroep bij RWS anderzijds: tweewegcommunicatie.”

Hoe begrippen als duidelijkheid, openheid en transparantie vertaald worden naar de praktijk is slechts zelden uitgewerkt. De gebruikte uitgangspunten zijn in algemene termen geformuleerd. Uit de interviews komt naar voren dat er voornamelijk gewerkt wordt op basis van gevoel en ervaring/trial and error. Bij de latere projecten heeft men ook gebruik gemaakt van kennis en ervaring uit eerdere infrastructurele projecten, blijkt uit de interviews.

Deze kennis en ervaring deelt men ook met elkaar. Daarbij worden bijeenkomsten van de beroepsvereniging van communicatieprofessionals Logeion, eigen initiatieven en de themabijeenkomsten van King genoemd. De onderlinge uitwisseling gaat over praktijkervaringen en niet over relevante actuele wetenschappelijke inzichten.

“Gebaseerd op soortgelijke ervaringen in dergelijke trajecten; analyse interne stukken en interviews onder stakeholders.”

“Van andere projecten geleerd dat de omwonenden veel overlast accepteren zolang ze zich gehoord en begrepen voelen. Dit vraagt om een gedisciplineerde, professionele en bovenal persoonlijke inzet.”

“Voor de communicatie is veel gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan bij de Betuweroute en NZ-lijn.”

“Jarenlange ervaring, uitwisseling met vakgenoten. Ervaringen met de tramtunnel in Den Haag.”

“Ervaring met vorige projecten in Den Haag, andere boortunnel-projecten, gebeld met andere collega's (HSL-Zuid, Betuweroute, NZ-lijn), eigen kennis. Overleg met HSL-Zuid en NZ-lijn, ervaringen uitwisselen.”

“Gebruik maken van ervaring van anderen.”

Een recente ontwikkeling is om communicatie niet meer te beschouwen als relatief geïsoleerd proces, maar te werken in duo's met omgevingsmanagers.

“Niet alleen communicatie, maar ook concrete maatregelen: ‘we lappen ook de ramen als het moet’. Dat was in het begin niet ontwikkeld, kwam voort uit de impact van de bouw op de bewoners.”

“Indien mogelijk maken we duo's van omgevingsmanagers en communicatiemedewerkers.”

In veel gevallen is wel sprake geweest van vooronderzoek: zie over onderzoek verder paragraaf 2.3.

Consequenties van de huidige praktijk: optimalisering

De uitwisseling van ervaringen en het zich baseren op de in eerdere infrastructurale projecten opgedane ervaringen is op zichzelf vanzelfsprekend nuttig en zinvol. Het risico is echter dat ervaringen ook jaren- of decennia-lang gebaseerd kunnen zijn op minder gelukkige uitgangspunten, waardoor de resultaten suboptimaal of zelfs contraproductief kunnen zijn. Daar zijn veel voorbeelden van te geven. Zoals het optreden van groeps polarisatie in een zaal vol argwanende, negatief ingestelde betrokkenen, in casu bewoners die hinder zullen ondervinden van de werkzaamheden (Zie daarover Pol, Swankhuisen en van Vendeloo 2009; 136-142). Daar is men in veel projecten ook terecht mee gestopt. Een ander voorbeeld is het - onbewust - overnemen van de attitude van de externe doelgroep door communicatieadviseurs, waardoor het gevaar bestaat dat zij zich vervreemden van hun organisatie. De kans dat hun adviezen nog worden overgenomen wordt dan erg klein (Zie: 28-29). In Pol 2008 worden ook diverse andere voorbeelden gegeven.

Een goede ontwikkeling is om communicatie-inspanningen bij infrastructurale projecten te combineren met omgevingsmanagement. In lang niet alle situaties kan volstaan worden met alleen communicatieve interventies. Het faciliteren van de betrokkenen kan een belangrijke voorwaarde zijn voor het voorkomen van weerstand. Die praktijk is uitstekend te onderbouwen met op ruim empirisch onderzoek gebaseerde inzichten uit de sociale psychologie.

Een volgende stap is de inbedding van communicatieve interventies in een interventiepakket, dat gebaseerd is op een systematische gedragswetenschappelijke aanpak. Communicatie kan in een dergelijk interventiepakket een leidende dan wel een ondersteunende rol vervullen, afhankelijk van de specifieke situatie.

Het voordeel van een dergelijke sociaalwetenschappelijke onderbouwing is dat uitgelegd kan worden waarom de communicatiestrategie een grote kans heeft om effectief te zijn. Het communicatieadvies wordt uit de hoek van individuele inzichten dan wel buikgevoel weggehaald. De communicatieadviseur wordt als een expert beschouwd die men serieus kan nemen.

Aanbeveling: onderbouwing communicatieve interventies met sociaal-wetenschappelijke inzichten ter schraging van praktijkervaring

De evidente aanbeveling in aansluiting op de voorgaande paragraaf is de communicatiestrategie te valideren door gebruik te maken van empirische sociaalwetenschappelijke inzichten. Dat maakt praktijkervaring en intuïtie niet overbodig: de empirische sociaalwetenschappelijke inzichten controleren, corrigeren en schragen deze.

2.2 Evaluatie van communicatiestrategie en –middelen: meer terugblik dan systematische evaluatie

Ontbreken systematische evaluatie maakt vatbaar voor kritiek

Evaluatie van het communicatieproces heeft in de onderzochte cases meer het karakter van een terugblik dan van een systematische evaluatie. Van te voren worden geen criteria opgesteld om het succes van de communicatie bij dit soort projecten meetbaar te maken.

Dat maakt de communicatieve inspanningen tot een gemakkelijk mikpunt van kritiek. Zo was bij de Noord-Zuidlijn de communicatie met bewoners intensief. Weinig middelen werden onbenut gelaten: brieven, website, informatiemarkten, bewonersbijeenkomsten, klachtenlijn, schadeloket. Toch gaf de commissie Veerman als advies dat de communicatie met de bevolking over verwachte, niet gerealiseerde en welgerealiseerde risico's verbeterd moet worden, met hantering van volstrekte openhartigheid, eerlijkheid en directheid. Het rapport vermeldt overigens niet hoe dat ingevuld moet worden.

De communicatie bij de 2^e Heinenoordtunnel, de Hubertustunnel en de 2^e Maasvlakte wordt door de geïnterviewde communicatiemedewerkers als

succesvol gezien. Bij de 2^e Heinenoordtunnel en de Hubertustunnel zijn omwonenden en belangenorganisaties (bv. de ENWB: de 'eerste enige echte Nederlandse Wielrijdersbond') bij het project betrokken zodat ze zich medeverantwoordelijk voelden voor het project. Hierbij gaven de geïnterviewden aan dat het belangrijk is direct duidelijk te maken waarop ze wel en waarop ze geen invloed hebben zodat verwijten en teleurstellingen achteraf voorkomen worden. In hoeverre deze inspanningen hebben bijgedragen aan het succes van het project, is echter niet vast te stellen. Andere factoren kunnen daar net zo goed of bij uitstek debet aan geweest zijn.

Cijfers zonder referentiepunt zeggen niet veel

Doorgaans bevatten de één of twee jaarlijkse plannen een terugblik op en evaluatie van een afgelopen periode op grond waarvan men aanpassingen in het communicatiebeleid voorstelt. De effectiviteit van de middelen komt daarbij meestal aan de orde. Bij grotere projecten houdt men het bereik van middelen, de betrouwbaarheid van afzender en de kennis/mening over het project bij met verschillende metingen. Dit gebeurt met kwantitatief onderzoek dat leidt tot rapporten met erg veel percentages. Vaak blijft het bij resultaten en worden er niet echt conclusies getrokken. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat 72% van de respondenten het informatieblad gezien heeft, maar niet of dat nu meer of minder is dan men voor ogen had. Of dat men actie moet nemen op grond van dit resultaat. Als een project langer loopt, nemen de percentages over bekendheid e.d. meestal toe. Hieruit wordt dan geconcludeerd dat men met de middelen op de goede weg zit. De vraag is echter niet alleen wat deze percentages nu precies zeggen, maar ook of het meten van het aantal mensen dat meldt een informatieblad gezien te hebben iets wezenlijks zegt over het succes van het middel. Zo'n cijfer geeft alleen aan dat de verspreiding van het communicatiemiddel goed of minder goed is verlopen. Dat is echter wel het minste wat men mag verwachten.

Lessons learned: interessant maar kan overtuigender

Over de Betuweroute verscheen in 2007 de publicatie 'Lessen geleerd, 86 observaties over een bijzonder project' (publicatie van Kennis in het groot). Deze publicatie geeft een algemene terugblik op het hele project, inclusief

de communicatie. De publicatie bevat interessante observaties, maar door het ontbreken van een degelijke onderbouwing blijven ze particulier van aard en zijn ze niet controleerbaar. Dat is jammer, want dat komt de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid niet ten goede. Het geheel geeft zo de indruk van persoonlijke impressies. In een aantal gevallen waren de uitspraken wel degelijk te onderbouwen geweest vanuit sociaalwetenschappelijke inzichten. Observatie 29 luidt bijvoorbeeld: 'Informatie die dicht op de huid van mensen zit, heeft effect.' Uit onderzoek in de consumentenpsychologie is bekend dat informatie die levendig is en aansluit bij wat mensen persoonlijk bezig houdt meer impact op de kennis heeft, dan informatie waarbij dat niet het geval is (Pol, Swankhuisen en van Vendeloo 2009; 121-122). De bal ligt dus als het ware voor open doel. Iets soortgelijks geldt voor observatie 28: 'De naamgeving van een project is belangrijk en niet meer terug te draaien'. De naam Betuweroute wekt de indruk dat de spoorlijn dwars door onaangetast landelijk gebied zou gaan, terwijl ze in werkelijkheid pal naast de snelweg ligt. Uit overvloedig sociaalpsychologisch onderzoek naar primes is bekend dat er stimuli zijn die we wel waarnemen, maar waarvan we ons niet bewust zijn van het effect op ons oordeel, onze perceptie en ons gedrag (Pol, Swankhuisen en van Vendeloo 2009; 88-90). Een verwijzing naar dergelijk onderzoek had deze observatie geschraagd en overtuigend gemaakt.

In verschillende observaties worden overigens causale relaties gelegd, zonder dat daar goede gronden voor zijn. Dat maakt ze voor de kritische lezer ongeloofwaardig.

"Toch heeft de zeer intensieve communicatie over de bouw resultaat gehad. In de directe omgeving van het project is de aanvankelijke weerstand afgenomen en wordt de projectorganisatie over het algemeen gezien als een zorgvuldig bouwheer."
(Intro 'Sociaal-maatschappelijk'; 33)

'Er zijn talloze informatieavonden, bewonersoverleggen, themabijeenkomsten en inloopspreekuren georganiseerd. Bovendien zijn er honderden informatiebrieven, folders en brochures verstuurd, hebben

we informatieborden geplaatst en hebben we publicaties verzorgd op de gemeentepagina's. [...] Al deze communicatie heeft bij de omwonenden geleid tot een betere acceptatie van de Betuweroute."
(Observatie 27)

Beide conclusies zijn ongerechtvaardigd: er is immers geen enkel bewijs dat juist communicatie hier heeft gezorgd voor het effect.

Hoewel er dus zeker aandacht wordt besteed aan terugblikken, is er geen sprake van een wetenschappelijk verantwoorde evaluatie met vooraf opgestelde criteria.

Consequenties

Zoals hierboven vermeld, maken het ontbreken van, maar ook een gebrekkige opzet van evaluaties de communicatiefunctie en de betrokken communicatieprofessionals kwetsbaar. Wie gelooft immers beloften van professionals die vooraf niet duidelijk kunnen maken waarom hun plannen effectief zullen zijn en die achteraf evaluaties presenteren die ondeugdelijk van opzet zijn?

Aanbeveling

Aan te raden is een degelijke evaluatiesystematiek voor communicatieve inspanningen op te nemen in de evidence based richtlijnen voor communicatie bij grote infrastructurele projecten. Dat wil zeggen dat niet wordt teruggeblikt op basis van gevoel, maar dat geëvalueerd wordt op basis van heldere criteria. En op een manier die de toets der kritiek kan doorstaan vanuit het perspectief van in elk geval beleidsonderzoek (waarvoor de normen wat ruimer zijn dan voor wetenschappelijk onderzoek). Dat impliceert dat vooraf heldere, toetsbare doelstellingen geformuleerd moeten worden. Daarbij heeft het geen zin om op basis van gevoel of van 'wishful thinking' cijfers te noemen als: 50% van de doelgroep moet na de interventie zijn gedrag in de gewenste richting hebben aangepast. Cijfers dienen gebaseerd te zijn op wat in de wetenschap bekend is over (in dit voorbeeld) gedragsverandering door een communicatieve interventie.



2.3 Onderzoek

Aard van het onderzoek: vaak gericht op middelen, niet op strategieontwikkeling

Onderzoek is bij veel projecten kwantitatief en gericht op middelen. Diverse geïnterviewden pleiten voor meer kwalitatief onderzoek, alsmede voor de inzet van onderzoek op beleidsniveau in plaats van op middelenniveau.

Daarmee hangt samen dat er in de meeste gevallen geen onderzoek plaats vindt dat als hoeksteen kan fungeren voor een communicatieplan.

In de vroege fasen van projecten houdt men vaak interviewrondes, en meer kwalitatieve sessies (inventariseringen/brainstorms/mindmapsessies) met betrokkenen en stakeholders. Dit wordt vaak zelf uitgevoerd. Dit gebeurt niet bij elk project even uitgebreid. Een voorbeeld is de 2^e Heinenoordtunnel: door allerlei typen onderzoek is in kaart gebracht welke visies en gezichtspunten er bestaan en welke verschillende betekenissen het project kan hebben voor mensen.

In latere fasen doet men veelal kwantitatief onderzoek naar de communicatiemiddelen die ingezet zijn. De nadruk ligt hierbij op het 'wat' en minder op het 'waarom'.

Bij de kleinere projecten is er vaak wel de wens, maar niet het budget om onderzoek uit te voeren, laat staan uit te besteden.

Bij de grotere projecten is onderzoek verricht met meerdere metingen die men met elkaar vergelijkt.

"Maandelijkse thermometer, wat vindt de bevolking? Houden media-beeld bij (rapporteren 2x per jaar). Is onderzoek naar effectiviteit en beeldvorming om ontwikkeling van middelen op af te stemmen."

"Geen onderzoek naar hoe mensen effecten van bouw ondergaan, in het begin zeker niet naar de betekenis voor de gewone Amsterdammer."

"Nu vragen we er wel vaak naar, 'story telling', veel verhalen over individuen en wat het project voor ze betekent."

"De vertaling van onderzoek naar een echte aanpak van communicatie interventies gebeurt te weinig. Zeker bij dit project is er niks mee gedaan."

Geen onderzoeksstrategie

Een verantwoording van de reden waarom voor een bepaald type onderzoek is gekozen en niet voor een ander type is niet aangetroffen. Met andere woorden: een onderzoeksstrategie ontbreekt.

Consequenties

Het ziet er naar uit dat de onderzoeksfunctie niet sterk ontwikkeld is in de communicatie bij grote infrastructurele projecten. Onderzoek is een ondergeschoven kindje; een geluid dat ook diverse geïnterviewden lieten horen. Dat wordt onder meer duidelijk door het ontbreken van onderzoeksstrategieën: er lijkt zonder veel overweging of zonder tussenkomst van personen met specifieke methodologische kennis gekozen te worden voor een bepaald type onderzoek.

Deze situatie kan vervelende consequenties hebben. Ten eerste kan ze leiden tot suboptimale keuzen. Wie inzicht wil in de manier waarop burgers in een bepaald gebied denken over de aanleg van een nieuwe weg of spoorlijn, kan hen een enquête sturen en daarnaar vragen. Het nadeel van die techniek voor dit doel is, dat je wel antwoord krijgt op je vragen, maar dat dat niet weergeeft wat mensen werkelijk vinden.

Ten tweede kan de gekozen onderzoeksmethode of -techniek leiden tot uitkomsten die niet valide zijn. Zo zijn focusgroepen erg populair als men bijvoorbeeld de mening van vertegenwoordigers van een doelgroep wil achterhalen over een manier van communiceren. Die techniek is echter zelden geschikt door het vrijwel onvermijdelijk optreden van groepsprocessen. Uit onderzoek is bekend dat in discussies in een groep maar een paar mensen het woord voeren, terwijl anderen af en toe iets in het midden brengen. Daardoor ontstaat de indruk dat de uitkomsten van het groeps gesprek voor

alle deelnemers gelden, waar dat in realiteit vaak niet het geval is. In het geval van onderzoek naar communicatiemiddelen (zowel in de zin van een pretest als van een posttest) wordt respondenten vaak gevraagd hun mening te geven over een getoonde uiting. Die situatie is volkomen onnatuurlijk en geeft daardoor uitkomsten die niet valide zijn: mensen kijken vrijwel nooit op een dergelijke indringende manier naar een communicatieuiting.

Advies

Een eerste advies is om onderzoek een structurele plaats te geven bij de ontwikkeling van een communicatiestrategie voor grote infrastructurele projecten. Alsmade bij het testen en evalueren van de middelen. Het tweede advies is de keuze voor het type of de typen onderzoek altijd goed methodologisch op te zetten of te laten zetten. Dat wil zeggen dat er een onderbouwde onderzoeksstrategie komt die aangeeft welk type of welke typen onderzoek het meest adequaat relevante en valide gegevens leveren die als basis kunnen dienen voor een communicatiestrategie. Of op grond waarvan men kan vaststellen of een strategie of middel aangepast moet worden.

Verstandig is in de evidence based richtlijnen een hoofdstuk op te nemen over het (laten) ontwikkelen van een onderzoeksstrategie. En over de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende onderzoekstypen bij een gestelde vraag. Tot slot zouden daarin ook de eisen vermeld moeten worden waaraan gebruikelijke onderzoeksinstrumenten (zoals een half gestructureerd interview, een kwantitatieve survey en een experiment) moeten voldoen.

2.4 De communicatieprofessionals als opdrachtnemer

Opdracht aan communicatieprofessionals doorgaans weinig specifiek

Verschillende geïnterviewden waren vanaf het begin bij een project betrokken, maar kregen aan het begin niet een heel specifieke briefing.

“Er moet een communicatieplan komen”

“We hebben een hoofd communicatie nodig en jij gaat dat doen.”

Doel is: het behouden van draagvlak. Drie pijlers: omgeving communicatie, imagocommunicatie, interne communicatie.

“Communicatie? Er was niets, alles moest opgezet worden. De opdracht was om communicatie te plannen en in kaart te brengen. Daarvoor werd adviesbureau Van Rossum en Partners ingehuurd.”

“Doel was het opstellen van een lange termijn communicatieplan: uitwerking van strategische beleidsuitgangspunten. O.b.v. analyse van stukken en interviewronde onder stakeholders”

“Ik ben begonnen met een projectplan te maken, deels op gevoel”

“Doel is: kaders scheppen voor communicatiestrategie”

“Het zo zorgvuldig mogelijk benaderen van de projectomgeving”

Het beeld dat uit de interviews naar boven komt, is er een van veel overleg maar ook veel vrijheid bij het vaststellen van het communicatiebeleid. Er waren wel randvoorwaarden maar weinig harde richtlijnen die in een briefing vastlagen.

Consequenties

Een positieve kant van een dergelijke vage opdrachtverlening is dat de communicatieprofessional een grote vrijheid heeft bij het ontwikkelen van de communicatie. Het nadeel is dat hij of zij ook hard afgerekend kan worden op zaken waarvoor hij welbeschouwd niet verantwoordelijk is: als er ruzie met de omgeving ontstaat door problemen bij de uitvoering van het project, uit zich dat in onaangename communicatie. Maar dat mag niet op het bordje van de communicatieprofessional geschoven worden. Bij de Noord-Zuidlijn lijkt dat wel het geval geweest te zijn.

Aanbeveling

In de te ontwikkelen richtlijnen adviseren we een debriefing te maken als de opdracht niet helder is. Daarin legt de verantwoordelijke communicatieadviseur vast wat hij op basis van de hem verstrekte input als zijn opdracht beschouwt: wat moet bereikt worden, met welk budget en op welke termijn.

2.5 Aard en inhoud van briefings aan uitvoerende bureaus

Briefings aan uitvoerende bureaus zijn zelden direct beschikbaar. De inzet van externe bureaus is ook erg divers geweest. Bij de Betuweroute heeft een extern communicatiebureau het eerste plan gemaakt. Bij andere projecten zijn externe bureaus meer ingezet bij de productie van communicatiemiddelen en bij organisatorische (event-achtige) zaken.

Aanbeveling

Zie de paragraaf over archivering.

2.6 (Hoe) is de continuïteit in de communicatie gewaarborgd

Wisselend beeld

De waarborging van de continuïteit verschilt per project.

Bij de 2^e Heinenoordtunnel was de hele communicatie (van strategie tot uitvoering) in handen van een vast team, ingebed in de totale projectorganisatie met een duidelijke overlegstructuur.

Betuweroute: doordat functies gehandhaafd werden zorgden de voorlichters in de persoon voor continuïteit. De communicatieplannen gaven houvast, er waren kwartaalrapportages en er werd ook steeds meer digitaal toegankelijk. Elke fase werd bovendien duidelijk afgerond voordat er aan een nieuwe fase begonnen werd.

Ook bij het project 2^e Maasvlakte is van te voren een structuur opgezet en zijn duidelijke uitgangspunten opgesteld om de continuïteit te waarborgen.

Bij HSL-Zuid was er altijd een communicatieafdeling die de continuïteit

van de communicatie in de gaten hield. Een groot deel van de mensen bleef lange tijd aan het project verbonden zodat er geen overdrachtsproblemen waren. In interviews kwam echter ook enkele keren naar voren dat er sprake is van veel parttimers, veel wisselingen, meerdere loyaliteiten, wisselende kwantiteit en kwaliteit.

“Niet altijd dezelfde mensen waren verantwoordelijk, er waren veel ingehuurd krachten, met veel verloop. Op het hoogtepunt waren er 30 fte’s betrokken bij communicatie, nu nog maar 1, 1 fte.”

Zo’n situatie draagt een risico in zich. Zonder eenduidige richtlijnen en bij tussentijdse wisseling van medewerkers is het gevaar voor een niet - eenduidig communicatiebeleid gedurende het hele project groot.

Aanbeveling

In de te ontwikkelen richtlijn instructies opnemen voor het waarborgen van de continuïteit: er wordt pas décharge aan een vertrekkende communicatieprofessional verleend wanneer er een overdrachtsdocument overlegd wordt dat geen vragen open laat. Dat impliceert onder meer een beschrijving van de opdracht, de actuele stand van de uitvoering, personele invulling, budgetontwikkeling, briefings aan externe onderzoeks- en communicatiebureaus, opgeleverde onderzoeken, opgeleverde communicatieplannen en –middelen.

2.7 Archivering

Wisselend beeld

Wat archivering betreft bestaat er geen uniforme richtlijn die bij alle projecten wordt gevolgd. Hiervoor werd al gemeld dat briefings zelden direct beschikbaar zijn.

Met de archivering van communicatieplannen wordt verschillend omgegaan. Enkele geïnterviewden hebben ons plannen uit persoonlijke opslag gegeven. Het is echter ook voorgekomen dat beloofde informatie toch niet meer direct vindbaar bleek te zijn. Documentatie in persoonlijke

opslag is niet voor iedereen toegankelijk en het is waarschijnlijk dat deze documentatie uiteindelijk uit het (openbare) zicht verdwijnt.

Wat de formele regels voor archivering betreft maakt het uit of er sprake is van een vast bestuurslichaam of een tijdelijke projectorganisatie.

Bij ministeries en gemeenten gelden algemene regels voor archivering.

Bij gemeente moeten documenten volgens ISO-normen 5 jaar bewaard blijven. Daarna kan vernietiging volgen. Bij projectorganisaties zijn de procedures minder duidelijk.

De formele richtlijnen voor archivering zijn hier echter niet zo interessant.

Waar het om gaat is dat relevante documenten snel ter tafel kunnen komen bij personele mutaties en de overgang van de ene fase naar de volgende.

Voor de continuïteit van de communicatie over de projecten is dat van belang.

Aanbeveling

Het is duidelijk dat het archiveren van de communicatieplannen en andere voor de continuïteit relevante documenten geen hoge prioriteit heeft.

Voor archivering bestaan geen duidelijke richtlijnen; per project is dat anders geregeld.

Raadzaam is een lijst op te stellen van documenten die hoe dan ook direct beschikbaar moeten zijn en blijven. Met een instructie voor de wijze van opslag (digitaal en/of hard copy) en een eenvoudige, uniforme archivering omwille van de vindbaarheid. Dat laatste betekent: niet aan de inzichten van één persoon gebonden.



Hoofdstuk 3

Selectie van kansrijke interventies



3.1 Projectfasen

Grofweg kunnen de infrastructurele projecten worden ingedeeld in drie fasen.

Eerste fase

De eerste fase is de zogenoemde vroege fase. In deze fase worden de plannen voor het project uiteengezet. In deze eerste fase is voornamelijk sprake van informatief communiceren. De betrokkenen worden geïnformeerd over de voorgenomen plannen. De betrokkenen zijn in dit geval de bestuurders zowel op landelijk, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau. Het doel is overeenstemming over de voorgenomen plannen te bereiken met deze verschillende betrokkenen. Tijdens de eerste fase wordt ook bekend gemaakt welke milieueffecten worden onderzocht. Andere betrokkenen in deze fase zijn dus milieubewegingen. Ook aan het waterschap en gas- en energiebedrijven in de desbetreffende omgeving worden de voorgenomen plannen gepresenteerd, evenals aan bedrijven en burgers. Uit de stukken blijkt dat de communicatie in deze fase dus voornamelijk door middel van de Startnotitie van het desbetreffende project plaatsvindt. Een wezenlijk doel van communicatie in deze fase is om zo mogelijk weerstand te vermijden die niet op hoeft te treden. Dit vermindert het oplopen van vertraging, voornamelijk tijdens de tweede fase waarin er voor de betrokkenen mogelijkheid is tot inspraak en advies.

Tweede fase

In de tweede fase gaat de procedure verder met het opstellen van de trajectnota/milieueffectrapportage, het bepalen van het standpunt en uiteindelijk wordt het definitieve tracébesluit genomen (stappen twee t/m zeven). Tijdens dit deel van de procedure vindt een aantal advies- (voornamelijk bestuurders) en inspraak- (voornamelijk bedrijven en burgers) momenten plaats. Tijdens deze advies- en inspraakmomenten zal er, in vergelijking met de eerste fase, intensievere communicatie tussen alle partijen plaatsvinden. Communicatie zal nu in grotere mate gericht zijn op het oplossen van ontstane problemen (die dus – zo veel mogelijk – voorkomen dienen te worden met behulp van goede communicatie in de eerste fase).

Derde fase

De derde fase is de uitvoeringsfase. Tijdens de uitvoeringsfase valt de communicatie grotendeels in te delen in twee typen. Het eerste type is communicatie over de voortgang van het project: de betrokkenen worden op de hoogte gehouden over het verloop en de planning op korte termijn. Het tweede type is de communicatie over overlast, mogelijk als gevolg van (interne) crises. Hierbij valt te denken aan het uitlopen van een project, budgetoverschrijding en hinder die ondervonden wordt, voornamelijk door bedrijven en burgers in de omgeving. Zoals omwonenden en mensen die bijvoorbeeld tijdelijk geen gebruik kunnen maken van een wegdeel, een spoortraject, een station e.d. En inzakkende huizen.

3.2 Interventies eerste fase

In deze fase is het van belang om alle partijen zo goed mogelijk op de hoogte te stellen van de procedures, plannen en planning. Daarbij is het wenselijk om in deze fase al te anticiperen op problemen die naar voren kunnen komen in de tweede fase. Een van de belangrijkste doelen is om weerstanden te vermijden. Er is een aantal interventies dat toepasbaar is voor deze eerste fase.

Onderzoek

Eén daarvan is het doen van een onderzoek naar de attitude jegens de plannen. Als in de eerste fase al een onderzoek wordt uitgevoerd naar de houding van de verschillende betrokkenen tegenover de voorgestelde plannen, kunnen de verantwoordelijken en de betrokkenen daarover geïnformeerd worden.

Als een negatieve attitude van omwonenden in de pers komt, ontstaat al snel de indruk 'dat iedereen tegen het project is'. Terwijl het in wezen maar om een fractie van de gehele bevolking gaat. De groep mensen die eigenlijk geen mening heeft over het project, kan negatief beïnvloed worden door het beeld dat 'iedereen tegen is'.

Als zij geconfronteerd worden met de resultaten van onderzoek waaruit blijkt dat het grootste deel van de inwoners positief tegenover de plannen

staat, is de kans echter groot dat zij juist hierdoor worden beïnvloed. Dit is een vorm van sociale validatie. Mensen hebben vaak de neiging om automatisch andere mensen na te doen (Pol, Swankhuisen & Vendeloo, 2009). Als uit onderzoek blijkt dat het merendeel positief tegenover de plannen staat, kunnen de mensen met in eerste instantie een neutrale houding als het ware "besmet" worden door de positievere attitude jegens de plannen.

Priming

Priming houdt in dat stimuli (bijvoorbeeld beelden of teksten) als het ware de beschikbaarheid van bepaalde typen of categorieën informatie verhogen. Priming kan ook automatisch plaatsvinden, dat wil zeggen dat zonder dat een individu zich bewust is van stimuli, deze stimuli de perceptie, oordeel of gedrag van het individu kunnen beïnvloeden. Door middel van het gebruiken van de juiste stimuli in communicatiematerialen kan een gewenste perceptie, een gewenste attitude of gewenst gedrag geactiveerd worden. Priming is ook toepasbaar in de startnotitie.

Een preventieve toepassing van de inzichten over priming is het voorkomen dat woorden of beelden worden gebruikt die juist ongewenste percepties, ongewenste attitudes of ongewenst gedrag activeren. Zo ligt het voor de hand dat de mededeling 'Word geen slaaprijder' op informatiepanelen boven de snelweg diegenen die vermoeid beginnen te raken juist extra slaperig maakt. Belangrijk is dergelijke onbedoelde missers vroegtijdig te verwijderen uit concepten.

Framing

Waar ook in de eerste fase al mee aan de slag gegaan kan worden, is *framing* van de boodschap. Het gebruik van het plaatsen van een boodschap in een bepaald frame is veel onderzocht, voornamelijk in de gezondheidscommunicatie en in de economische psychologie.

Een boodschap voor de betrokkenen kan in een winst- of in een verliesframe geplaatst worden. Hierbij zijn eigenlijk vier mogelijkheden:

- het bereiken van iets gewenst (winstframe)
- het niet bereiken van iets gewenst (winstframe)
- en het bereiken van iets ongewenst (verliesframe)
- en het niet bereiken van iets ongewenst (verliesframe).

De eerste en de derde mogelijkheid zijn het meest gebruikt en onderzocht (Gray, 2008).

Daarnaast wordt het framen van een boodschap vaak in verband gebracht met de *Regulatory Focus*-theorie. Deze theorie houdt in dat mensen ofwel promotiegericht zijn ofwel preventiegericht. Een promotie focus duidt op het streven naar het behalen van winst (of het vermijden van het niet behalen van een winst), terwijl een preventie focus gekenmerkt wordt door het voorkomen van een verlies (of het streven naar niet verliezen).

Onderzoek naar verbanden tussen de *Regulatory Focus*-theorie en framing toont aan dat een boodschap meer overredend is in een winstframe wanneer er sprake is van promotiegerichte belangen. In het geval van preventiegerichte belangen is een boodschap juist effectiever als zij geplaatst is in een verliesframe (Lee & Aaker, 2004). Dit effect treedt op doordat de ontvangers de boodschap gemakkelijker verwerken wanneer er sprake is van een fit tussen de focus (preventie of promotie) van de ontvanger en het frame (winst of verlies) waarin de boodschap geplaatst wordt. En doordat de verwerking van de boodschap vloeiender verloopt, is de effectiviteit van de boodschap groter (Lin, 2008). In het geval van communicatie met de verschillende betrokkenen is het denkbaar dat de verschillende betrokkenen een verschillende focus hebben.

Het is goed voor te stellen dat bestuurders zich voornamelijk richten op de winst die zij met de voorgestelde plannen kunnen behalen, terwijl het voor omwonenden misschien wel belangrijk is dat zij niets verliezen wanneer de nieuwe plannen in werking worden gesteld. Ook voor betrokkenen zoals milieuorganisaties zal het belangrijk zijn dat er geen 'verlies wordt geleden' wanneer de voorgenomen plannen worden gerealiseerd. Dit zou inhouden



dat het afhankelijk is van de ontvanger of de boodschap het beste in een winst- of in een verliesframe geplaatst kan worden.

Reciprociteit

Een ander principe waarnaar veel onderzoek is gedaan is *reciprociteit*. Na een gunst of vriendelijk gebaar voelen veel mensen zich verplicht dit op passende wijze te beantwoorden (Pol, Swankhuisen & Vendeloo, 2009). Uit onderzoek blijkt dat er een positief effect is van iemand een gunst bewijzen op de dienstbaarheid/volgbaarheid. Afhankelijk van het uiteindelijke type verzoek dat gedaan wordt, verloopt deze relatie via dankbaarheid of via het waarderen van een persoon (Goey et al., 2007). Als het uiteindelijke verzoek een meer altruïstisch verzoek omvat, is het belangrijker dat de persoon in kwestie gewaardeerd wordt, en wordt de relatie tussen gunst en volgbaarheid gemedieerd door waardering. In het geval een meer prosociaal verzoek gedaan wordt, waarbij degene die het verzoek doet niet direct persoonlijk voordeel heeft, wordt de relatie tussen gunst en volgbaarheid gemedieerd door dankbaarheid. In het geval van een verzoek van Rijkswaterstaat en/of ProRail wordt dit vaak door een woordvoerder gedaan, hij/zij is dan niet degene die er zelf door geholpen wordt. In dit geval is het dus belangrijker om meer te richten op de dankbaarheid van de ontvangers, dan op de waardering die de ontvangers al dan niet hebben voor degene die het verzoek doet.

Behalve aan het verlenen van tastbare gunsten valt bij reciprociteit ook te denken aan redelijkheid. Uit onderzoek blijkt dat voornamelijk het vertrouwen in de andere persoon, de achting die iemand heeft voor de andere persoon en het gevoel van solidariteit in de relatie positief beïnvloed worden door de symbolische waarde van reciprociteit (Molm, Schaefer & Collett, 2007).

Daarnaast kan er dus ook nagedacht worden over welke tastbare gunsten eventueel verleend kunnen worden. Zo werd in een van de bijeenkomsten met omwonenden van de Noord/Zuidlijn afgesproken (verslag bewoners-bijeenkomsten, www.noordzuidlijn.nl) dat er borden/panelen aan de omheining van de werkplaatsen werden opgehangen, dit kan de omgeving

tijdelijk iets veraangenamen. Als tijdens het presenteren al voorstellen gedaan worden over maatregelen om de hinder te beperken, kan dit de betrokkenen gunstiger stemmen. Ook het voorbeeld van het voorstel tot het aanleggen van een groenstrook naast het spoortraject, met bomen die geluidshinder en de negatieve milieuaspecten verminderen kan op een soortgelijke manier van invloed zijn op de erkentelijkheid van de betrokkenen.

3.3 Interventies tweede fase

In de tweede fase gaat het voornamelijk om de communicatie die plaatsvindt tussen de initiatiefnemers (bijv. Rijkswaterstaat) en de betrokkenen over de voorgelegde plannen. In deze fase komen voornamelijk problemen naar voren met betrokkenen die informatie missen in de plannen of het niet eens zijn met de plannen.

Een aantal van de hierboven beschreven interventies kan ook effectief worden toegepast in de tweede fase van het project. In deze fase is het wenselijk om de traditionele informatieavonden te vermijden, en zich meer te richten op één op één communicatie met de betrokkenen. In deze fase schuilt namelijk juist het gevaar voor groepspolarisatie. Tegenstanders van het project kunnen zich verenigen, en als personen die eerder wellicht weinig tot geen problemen hadden met de plannen zich bij de tegenstanders voegen, zullen zij ook steeds negatiever tegenover de plannen komen te staan. Het individueel communiceren met de betrokkenen verkleint de kans op negatieve effecten van groepspolarisatie.

Priming

Ook in de tweede fase kan gebruik worden gemaakt van priming. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de trajectnota/MER. Op basis van onderzoek kunnen stimuli, in dit geval hoofdzakelijk woorden en beelden, gebruikt worden die helpen om een gewenst oordeel of attitude te activeren. Ofwel onbedoelde primes die ongunstig effect sorteren weggefilterd worden.

Framing

Ook framing kan weer worden toegepast. Bijvoorbeeld bij het presenteren van de verschillende opties voor het oplossen van het infrastructureel probleem in de trajectnota. Door het plaatsen van de opties in een winst- of een verliesframe kan de nadruk worden gelegd op wat de baten zijn bij het kiezen voor de desbetreffende optie of de kosten als de desbetreffende optie niet de definitieve optie is.

Elimineren van tegenstellingen tussen groepen

Zoals eerder besproken komen in de tweede fase vaak problemen naar voren met betrokkenen die het niet eens zijn met de plannen. Wanneer de initiatiefnemers met hun plannen tegenover een groep betrokkenen komen te staan die het oneens zijn met de plannen, ontstaan een in-group en een out-group. Er ontstaat vaak een wij- tegen zij-gevoel. Dat heeft vaak negatieve gevolgen, zoals groepsdenken, groepsopolarisatie en false-consensus.

Er is veel onderzoek gedaan naar het verminderen van de Intergroup Bias. Het stellen van een gezamenlijk doel voor de groepen, het hercategoriseren van de groep en het leggen van contact tussen de groepen zijn vaak genoemd als bijdragers aan oplossingen bij groepsconflicten (Dovidio, Gaertner & Kawakami, 2003).

In deze situatie werken de twee groepen in principe ook samen aan een doel, alleen zal dat door tegengestelde belangen niet altijd voor een ieder duidelijk zijn. Ter bevordering van de onderlinge communicatie is het wellicht effectief om de nadruk te leggen op de gezamenlijke doelen, op de punten die beide groepen (bijvoorbeeld de initiatiefnemers en de omwonenden) willen bereiken. Contact leggen tussen de twee groepen lijkt vanzelfsprekend, maar door effecten als groepsdenken en groepsopolarisatie is het wenselijk om het contact te leggen onder een aantal voorwaarden (Pettigrew, 1998). Deze voorwaarden zijn voornamelijk gebaseerd op het onderzoek naar contact tussen zeer uiteenlopende groepen, groepen waarin vaak sprake is van stereotypering, groepen waartussen vele culturele verschillen bestaan of groepen die al langdurig met elkaar in conflict zijn. Deze voorwaarden kunnen echter ook hier een rol spelen.

De voorwaarden die het meest van belang zijn in de huidige situatie luiden als volgt:

- De contactsituatie moet coöperatie en onderlinge afhankelijkheid vragen, zodat de groepen samen naar een gezamenlijk doel kunnen toe werken.
- Het contact moet informeel zijn zodat ieder elkaar kan leren kennen als individuen.
- Contact moet plaats vinden in een setting waarin sprake is van groepsgeïntegriteit.

3.4 Interventies derde fase

In de derde fase is sprake van twee typen communicatie. In deze fase is het van belang om de betrokkenen op de hoogte houden, te informeren over de stand van zaken en over de korte termijn planning. Maar er zal ook vaak sprake zijn van crisiscommunicatie, in het geval van (grote) problemen die zich voordoen tijdens de uitvoering van het project.



Tijdens de uitvoeringsfase worden betrokkenen op de hoogte gehouden met middelen als nieuwsbrieven, advertenties, artikelen, websites, bijeenkomsten etc. Daarin kan vanzelfsprekend gebruik gemaakt worden van *priming* en *framing*.

Ook resultaten uit onderzoeken naar hoe het vertrouwen in een organisatie hersteld kan worden na negatieve publiciteit kunnen richtlijnen geven voor geschikte communicatie in de derde fase van een groot infrastructureel project. Met name voor communicatie na ontstane problemen die leiden tot wrijving tussen de initiatiefnemer/uitvoerder van het project en de betrokken partijen zoals bestuurders en omwonenden. In een recent verschenen artikel van Xie en Peng (2009) rapporteren zij de resultaten van een onderzoek naar het herstellen van vertrouwen na negatieve publiciteit. Daaruit bleek het effect van informatieve (het geven van informatie), affectieve (excuses aanbieden) en functionele (financiële compensatie aanbieden en procedurele veranderingen) initiatieven van het bedrijf na negatieve publiciteit op drie factoren van betrouwbaarheid. Dat zijn namelijk de competentie, de integriteit en de welwillendheid van het bedrijf. Uit het onderzoek bleek dat affectieve initiatieven voornamelijk geschikt waren om het beeld dat men heeft van de integriteit en de welwillendheid ten aanzien van het bedrijf te herstellen, en dat het voorzien van voldoende informatie voornamelijk van belang is om het beeld van de competentie van het bedrijf te herstellen. Functionele initiatieven – zoals het aanbieden van financiële compensatie of het aanpassen van het productie- of bestuurlijk proces – bleken in dit geval slechts effect te hebben op het beeld van de competentie van het bedrijf, en niet op het beeld van de integriteit en welwillendheid. Ook was het effect op het beeld van de competentie van functionele initiatieven kleiner dan het effect van informatieve initiatieven (Xie & Peng, 2009).

Samengevat, affectieve initiatieven beïnvloedden integriteit en welwillendheid, functionele initiatieven competentie, en informatieve initiatieven competentie en integriteit. Dit houdt in dat het met name ook belangrijk is om volledige informatie naar buiten te brengen, en daarnaast ook het aanbieden van excuses, naast alleen financiële compensatie/procedurele veranderingen op het moment dat er (grote) problemen ontstaan.



Hoofdstuk 4

Besluit



Onderzoek naar de communicatiepraktijk bij grote infrastructurele projecten laat zien dat op veel plaatsen optimalisering van de communicatie tot de mogelijkheden behoort. Dat biedt aanmerkelijke voordelen.

Ten eerste kan adequate communicatie eraan bijdragen dat projecten geen onnodige vertraging oplopen. Een deel van de vermijdbare weerstanden kan inderdaad vermeden worden. Bijvoorbeeld doordat geen woorden worden gebruikt die ongewenste psychologische mechanismen activeren. Zoals 'word geen slaaprijder' boven de snelweg bij diegenen die toch al moe zijn waarschijnlijk juist slaap zal activeren.

Ten tweede helpt een solide evidence based communicatiestrategie en –praktijk erbij dat de communicatiefunctie serieus wordt genomen en niet in de hoek van alleen de uitvoering blijft zitten: 'oh ja, het moet ook nog een beetje leuk gecommuniceerd worden'. Dat is belangrijk, want communicatie kan een waardevolle bijdrage leveren aan het tijdig realiseren van grote infrastructurele projecten door het vermogen om kennis, gedrag en attitudes te beïnvloeden. Dat maakt het werk van de communicatie-professional bevredigender, nuttiger en gerespecteerder.

Een soepel verloop van de infraprojecten draagt bij aan onze economie en welvaart.

Samenvatting

Opdracht en werkwijze

Het lectoraat Overheidscommunicatie van de Hogeschool van Utrecht heeft op verzoek van Kennis in het groot (King) onderzoek gedaan naar:

- de communicatiepraktijk bij grote infrastructurele projecten;
- nog niet benutte interventies die de communicatie bij dergelijke projecten kunnen verbeteren.

Daartoe werd een aantal communicatiestrategieën bestudeerd en vonden interviews plaats met communicatieprofessionals die actief waren of zijn bij grote infrastructurele projecten. Literatuuronderzoek leverde kansrijke interventies op.

Dit onderzoek maakt deel uit van een project gericht op het ontwikkelen van evidence based richtlijnen voor communicatie over grote infrastructurele projecten.

Belangrijkste bevindingen communicatiepraktijk

Bestudering van de communicatiepraktijk leidde tot de volgende bevindingen:

- De bestudeerde communicatiestrategieën geven niet aan waarom een voorgestelde aanpak het nagestreefde effect zal hebben. Ze zijn niet evidence based, maar vooral gebaseerd op ervaringen bij andere projecten en op gevoel. Het gevaar daarvan is dat men jaren- of decennialang op een suboptimale of zelfs contraproductieve manier kan doorwerken.
- De evaluaties van de gevolgde communicatiestrategieën hebben meer het karakter van een persoonlijke impressie dan van een systematische evaluatie. Niet vaststelbaar is of en in hoeverre de inspanningen hebben bijgedragen aan succes van (deel)projecten. Evaluaties van de effectiviteit van de communicatiemiddelen geven bereikcijfers zonder referentiepunt: het zegt niet zoveel als 72% van de

doelgroep aangeeft een bepaald communicatiemiddel gezien te hebben. Wat zou je mogen verwachten? Heeft men de informatie ook verwerkt? Welk effect heeft de informatie gehad?

- Voorafgaand aan en tijdens de infrastructurele projecten vindt vaak onderzoek plaats, bijvoorbeeld naar de attitude van betrokkenen. Daarbij is echter geen sprake van een onderzoeksstrategie: een beredeneerde keuze voor een bepaald type onderzoek om ook echt datgene te weten te komen wat men wil weten. Dat roept de vraag op naar de waarde van de uitkomsten: ieder onderzoek geeft antwoorden, maar ook op de gestelde vraag?
- Uit het onderzoek blijkt dat de communicatieprofessional bij de aanvang van een (deel)project doorgaans geen briefing krijgt waarin duidelijk wordt wat de opdrachtgever verwacht. Dat geeft veel vrijheid, maar het maakt ook kwetsbaar: veel van wat fout gaat, kan haar of hem worden aangerekend.
- De continuïteit van de communicatiefunctie is lang niet altijd niet structureel geregeld. Briefings aan externe bureaus zijn bijvoorbeeld vaak niet meer te achterhalen, gevraagde documenten zijn in een aantal gevallen alleen via het persoonlijk archief van communicatieprofessionals raadpleegbaar, maar blijken dan soms toch weer niet vindbaar. Belangrijk voor de continuïteit is – zeker omdat bij langlopende projecten de nodige personele wisselingen plaats vinden - dat relevante documenten snel ter tafel kunnen komen.

Kansrijke interventies

Bovenstaande bevindingen leiden tot aanbevelingen voor optimalisering. Daarnaast zijn er interventies die de effectiviteit van de communicatie in de diverse fasen van projecten ten goede kunnen komen. Deze hebben in analoge situaties bewezen te werken:

- Op basis van onderzoek onder de desbetreffende populatie laten zien dat veel / de meeste mensen voorstander zijn van een project, dan wel dat ze er niets op tegen hebben (sociale validatie). Daarmee wordt voorkomen

dat het lijkt alsof de negatieve attitude van een kleine groep de mening van de meerderheid representeert. Mensen volgen vaak onbewust wat heel veel anderen doen.

- Het voorkomen van verkeerde primes in teksten: woorden en beelden die men wel waarneemt, maar die de attitude, de perceptie en het gedrag in een bepaalde richting sturen zonder dat men dat in de gaten heeft.
- Weloverwogen gebruik van verlies- dan wel winstframes in teksten en persoonlijke contacten. In veel situaties zijn betrokkenen gevoeliger voor het risico van verlies dan voor het behalen van een mogelijke winst.
- Gebruik van het reciprociteitsprincipe: wie zich redelijk toont tegenover de ander, ontmoet vaak ook redelijkheid bij die ander.
- Het doorbreken van tegenstellingen tussen groepen: bewoners van een wijk tegenover Rijkswaterstaat of Prorail.
- Een uitgebalanceerde mix van affectieve en functionele uitingen in het geval van een crisis (zoals het verzakken van woningen) bij de uitvoering van projecten.

Referenties

Baron, R.A., Byrne, D. & Johnsons, B.T., (1998). Exploring Social Psychology (4th edition). Boston: Allyn & Bacon

Dovidio, J.F., Gaertner, S.L., & Kawakami, K. (2003). Intergroup contact: The past, present and the future. *Group Processes & Intergroup Relations* 6(1) 5-21

Goey, R., Roberto, A., Meyer, G., & Charlyle, K., (2007). The effects of favor and apology on compliance. *Communication Research* 34(6) 575-595

Gray, J.B., (2008). Message framing: A communication strategy for the medical encounter. *Journal of Communication in Healthcare* 1(4) 422-430

Lee, A.Y., & Aaker, J.L., (2004). Bringing the frame into focus: The influence of regulatory fit on processing fluency and persuasion. *Journal of Personality and Social Psychology* 86(2) 205-218

Lin, H., (2008). The mediating effect of processing fluency between message framing and persuasion. *Conference Papers – International Communication Association* 1-22

Lin, E.A., Kanfer, R., & Early, P.C. (1990) Voice, control and procedural justice: Instrumental and non-instrumental concerns in fairness judgements. *Journal of Personality Social Psychology* 59(5) 952-959

Molm, L.D., Schaefer, D.R. & Collett, J.L., (2007). The value of Reciprocity. *Social Psychology Quarterly* 70(2) 199-217

Pettigrew, T.J., (1998) Intergroup contact theory. *Annual Review of Psychology* 49 65-85

Pol, B., (2008). Tussen professoren en professionals. *Van wetenschappelijk onderzoek naar beïnvloedende overheidscommunicatie*. Utrecht: Kenniscentrum Communicatie & Journalistiek.

Pol, B., Swankhuisen, C., & Vendeloo, P. van (2009). *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie. Mythen, misverstanden en mogelijkheden*. Bussum: Coutinho.

Xie, Y. & Peng, S., (2009). How to repair customer trust after negative publicity: The roles of competence, integrity, benevolence and forgiveness. *Psychology and Marketing* 26(7) 572-589



Colofon

*Uitgave van het Programma Kennis in het groot, een gezamenlijk programma van Rijkswaterstaat en ProRail (www.kennisinhetgroot.nl), ondersteund door de Stichting Traverse.
Copyright 2009 Programma King*

Ontwikkeling van evidence based richtlijnen voor communicatie over Grote Infrastructurele Projecten.

Rapportage eerste deel van het onderzoek

Uitgevoerd door het lectoraat Overheidscommunicatie van de Hogeschool van Utrecht in opdracht van Kennis in het groot (King)

<i>Tekst:</i>	<i>dr. Bert Pol, drs. Mark Kortbeek, Femke Berendsen, Lisanne de vrij</i>
<i>Eindredactie:</i>	<i>dr. Bert Pol</i>
<i>Coördinatie:</i>	<i>Guido Kwikkers</i>
<i>Ontwerp:</i>	<i>Gumtree Creatieve Communicatie, Amersfoort</i>
<i>Druk:</i>	<i>Koninklijke Drukkerij Callenbach, Nijkerk</i>
<i>Fotografie:</i>	<i>Coverfoto: Jaap van den Beukel/COB, Rens Jacobs en Ton Poortvliet / RWS Beeldarchief</i>

Deze publicatie is met zorgvuldigheid samengesteld. King respecteert het auteursrecht dat rust op het gepubliceerde beeldmateriaal. Voor vragen of opmerkingen met betrekking tot het gepubliceerde beeldmateriaal kunt u contact opnemen via info@kennisinhetgroot.nl