

# Schaken op verschillende borden

**Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering.**

**Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden**

Marnix Eysink Smeets

Hans Moors

Ton Baetens

m.m.v.

Menno Jacobs

Koen van 't Hof

Henk-Jelle Zandbergen



LANDELIJKE  
EXPERTISEGROEP  
VEILIGHEIDSPERCEPTIES



**Politiek Online**  
strategie, communicatie & participatie

© 2009 IVA

Foto omslag: Inge van Mill.

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van IVA. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoek is op 29 september 2010 gestart. Sinds 1 oktober heeft Nederland een nieuwe regering. Het veiligheidsbeleid valt nu onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie.

## Management summary

Kan de overheid met behulp van communicatie de perceptie van overlast, verloeder-  
ing, 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 ver-  
loedering. Daaruit kwam naar voren dat zich soms aanzienlijke verschillen kunnen  
voordoen tussen de feitelijke situatie en de situatie zoals die door burgers wordt er-  
varen. 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 der-  
gelijke *perception gaps* in de hand werken en de maatregelen die hierop mogelijk  
zijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> 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 maat-  
schappelijke onrust.

### *Methode*

Het onderzoek is in het najaar van 2010 uitgevoerd door een consortium van IVA Be-  
leidsonderzoek en Advies, de Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties en  
Politiek Online B.V. Via een *Rapid Evidence Assessment* werden eerst wetenschap-  
pelijk aangetoonde *key drivers* van de betreffende percepties in kaart gebracht. Ver-  
volgens 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 ge-  
maakt tussen de perceptie van burgers ten aanzien van de situatie in hun eigen om-  
geving ('dichtbij') en die ten aanzien van de situatie 'veraf' (in de samenleving als ge-  
heel). 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 wor-  
den 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.



# Inhoudsopgave

Management summary .....	iii
Inhoudsopgave .....	vii
1 Aanleiding .....	11
2 Gevraagd: Effectieve communicatiestrategieën .....	15
2.1 Centrale vraagstelling.....	15
2.2 Gehanteerde werkwijze.....	16
3 Percepties: Waar hebben we het over? .....	17
3.1 Percepties van overlast en verloedering .....	17
3.2 Complicatie: het dubbelloops perceptieprobleem .....	19
3.3 Een aanvullende manier van kijken: Brunswiks lensmodel .....	21
3.4 Percepties van radicalisering, polarisatie en maatschappelijke onrust.....	22
4 Welke factoren bepalen de percepties? .....	23
4.1 Key drivers van percepties van overlast en verloedering .....	23
4.1.1 Nabijheid .....	23
4.1.2 Verbondenheid, betrokkenheid en daadkracht in de buurt.....	25
4.1.3 Demarginalisering en (maatschappelijke) erkenning .....	26
4.1.4 Kwade intentie .....	27
4.2 Key drivers van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust.....	27
4.2.1 Verbondenheid, betrokkenheid en daadkracht in de buurt.....	27
4.2.2 Groepsverbondenheid en groepsnormen.....	27
4.2.3 Risico-nabijheid.....	28
4.2.4 Nogmaals: Nabijheid.....	29
4.2.5 Gefaseerd delen van emoties .....	30
4.2.6 Piekmomenten bij 'trigger events' .....	30
4.3 Verbijzondering: Over personal, interpersonal en impersonal influence.....	31
4.4 Overeenkomsten tussen <i>key drivers</i> .....	33
4.4.1 Afstand tot verschijnselen of incidenten .....	33
4.4.2 Eigen levensstijl, zelfvertrouwen en zelfbeeld.....	34
4.4.3 Sociale bedding en groeps(zelf)beeld .....	34
4.4.4 Collectieve daadkracht.....	35

4.4.5	Optreden bij incidenten .....	35
4.4.6	Beeldvorming: het politiek-publicitair complex .....	36
4.4.7	Overeenkomsten tussen key drivers schematisch weergegeven.....	37
4.5	Tot besluit: het dubbelloops perceptieprobleem opnieuw bekeken .....	37
5	Beïnvloeding van percepties en de rol van overheidscommunicatie .....	41
5.1	Over marketing en sociale marketing .....	41
5.2	Lessen uit reputatie- en imagomanagement .....	43
5.3	Hardnekkige mythen rond (overheids)communicatie .....	45
5.4	Nieuwe inzichten in verspreiding, verwerking, doorwerking van informatie ...	46
5.5	Resultaat: een paradigmawisseling ten aanzien van effectieve (overheids)communicatie .....	48
6	Hoofdpunten van een veelbelovende communicatiestrategie .....	51
6.1	Wat betekent dat nu voor een communicatiestrategie?.....	52
7	De communicatiestrategie concreet gemaakt .....	57
7.1	Al met al: de 10 belangrijkste stelregels .....	57
7.2	Verschillende betekenissen op verschillende niveaus.....	62
7.3	Communicatie op landelijk niveau .....	62
7.4	Communicatie op het lokale niveau.....	65
7.5	De buurt centraal.....	68
7.6	Tot slot .....	72
8	Alles welbeschouwd .....	73
	Geraadpleegde literatuur .....	75
	Bijlage I: Verantwoording werkwijze .....	85
	Bijlage II: Quality Review Procedure .....	87
	Bijlage III: Lijst met gesprekspartners .....	91
	Bijlage IV: Begeleidingscommissie .....	93







# 1 Aanleiding

Begin 2010 verscheen het adviesrapport *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering: een advies voor de bestuurspraktijk* (Eysink Smeets et al., 2010). Het rapport liet nog eens zien dat overlast en verloedering zeker niet zulke 'harde' verschijnselen zijn als vaak wordt aangenomen, maar dat beide verschijnselen per definitie subjectief zijn. Het rapport zette de deur open naar een verbreding van het arsenaal van interventies om de door de bevolking ervaren overlast en verloedering te verminderen. Dat zou immers niet alleen kunnen gebeuren door het verminderen van potentieel overlastgevend verschijnselen zelf, maar – al dan niet soms - ook door *perceptual intervention* (Ditton & Innes, 2005): het beïnvloeden van factoren die de perceptie van overlast en verloedering verder in de hand werken.

Het rapport verkende de factoren en mechanismen die de perceptie van overlast en verloedering beïnvloeden. Het gaf vervolgens ook richtingen aan voor noodzakelijk nader onderzoek. Zo adviseerden de auteurs onder meer om te bezien in hoeverre meetinstrumenten beschikbaar zijn die het verschil tussen objectieve verschijnselen en de beleving daarvan door burgers helderder inzichtelijk zouden kunnen maken. Ook werd geadviseerd beter in kaart te brengen hoe vaak dit onderscheid in de praktijk daadwerkelijk beleidsrelevant is en om gemeenten actief te ondersteunen bij het vinden van werkzame interventies.

Ten slotte adviseerde het rapport om de tot dan toe gebruikelijke vormen van overheidscommunicatie rond overlast en verloedering kritisch tegen het licht te houden. Het zou immers niet denkbeeldig zijn dat de thans gebruikte vormen van overheidscommunicatie de percepties van overlast en verloedering evenzeer in de hand zouden kunnen werken als zouden kunnen verminderen. Daarom adviseerden Eysink Smeets et al. in het adviesrapport in ieder geval grote terughoudendheid in acht te nemen bij het opzetten van grootschalige communicatiecampagnes rond overlast en verloedering. Verder is geadviseerd nieuwe wegen te zoeken waarlangs – zeker op lokaal niveau - door de overheid optimaal gecommuniceerd zou kunnen worden met publieksgroepen.

## *Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden van overheidscommunicatie*

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (nu: Veiligheid en Justitie) is daarom in het najaar van 2010 aan ons consortium (van IVA Beleidsonderzoek en Advies, Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties en communicatiebureau Politiek Online B.V.) gevraagd een onderzoek te doen naar de (on)mogelijkheden van beïnvloeding van percepties van overlast en verloedering door middel van overheidscommunicatie.

Omdat een vergelijkbare vraag binnen het ministerie ook begon te leven op gebieden als polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust is ons tevens gevraagd het onderzoek uit te breiden met (de mogelijkheden voor beïnvloeding van) de publieke percepties op deze gebieden.

### *Opbouw van het rapport*

Het resultaat van het onderzoek ligt nu voor u. De opbouw daarvan is als volgt.

In hoofdstuk 2 schetsen wij de concrete vraagstelling van het onderzoek en de methoden die wij gebruikt hebben om deze vraag - op een wetenschappelijk verantwoorde manier - te beantwoorden. Omwille van de leesbaarheid houden wij deze verantwoording in de hoofdtekst kort, in bijlagen is voor de geïnteresseerde lezer aanvullende informatie opgenomen.

In hoofdstuk 3 verkennen wij kort een eerste centraal begrip uit deze studie: de perceptie(s) van overlast en verloedering en die op de terreinen polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust). Wat verstaan we onder deze percepties, welke belangrijke elementen kunnen daarbij worden onderscheiden?

In hoofdstuk 4 brengen wij in kaart wat uit de wetenschappelijke literatuur blijkt ten aanzien van de belangrijkste *drivers* van deze percepties. Welke factoren bepalen die percepties, en wat zijn daarvan dan de belangrijkste (wat zijn dus de zogenaamde *key drivers*?). Dat doen we eerst op elk van de onderscheiden deelreinen afzonderlijk, daarna bezien we de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende deelreinen.

In hoofdstuk 5 richten wij de aandacht op een tweede centraal thema uit deze studie: de (on)mogelijkheden van overheidscommunicatie. We schetsen daarbij kort hoe de laatste decennia de gedachten over beïnvloeding van kennis, houding, gedrag zich – in wetenschap en praktijk en in zowel overheid als bedrijfsleven - ontwikkeld hebben en wat de plaats van communicatie daarin is geweest. Dat hoofdstuk sluit af met een schets van de laatste inzichten ten aanzien van (beïnvloeding van percepties) door middel van overheidscommunicatie. Wat zijn de mogelijkheden en onmogelijkheden, wat zijn de belangrijkste ingrediënten?

In hoofdstuk 6 brengen wij kort in kaart wat in de praktijk al zichtbaar is op het gebied van het beïnvloeden van percepties zeggen: in de veiligheidszorg. Daarbij tappen wij ook veel ervaringen af uit Engeland, waar men ook al geruime tijd aan (met name) de beïnvloeding van *Perceived Anti-Social Behaviour* (Mackenzie et al., 2010) aandacht besteed.

Op basis van het voorgaande worden in hoofdstuk 7 en 8 concrete adviezen voor communicatie in de veiligheidspraktijk gegeven voor de verschillende perceptieprocessen en voor verschillende vormen van communicatie op zowel het landelijke als het lokale niveau.

Wij sluiten het rapport af met enkele laatste opmerkingen en bevindingen (hoofdstuk 9).

#### *Begeleidingscommissie*

Het onderzoek is uitgevoerd onder supervisie van een begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van drs. Marieke Veelders, ministerie van Veiligheid en Justitie. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in Bijlage A. Wij danken de begeleidingscommissie voor hun opbouwende commentaar en stimulerende gedachtewisselingen.



## 2 Gevraagd: Effectieve communicatiestrategieën

Het ministerie van Veiligheid en Justitie<sup>2</sup> wil inzicht hebben in de (on)mogelijkheden van overheidscommunicatie bij het beïnvloeden van percepties van overlast en verloedering en van aanverwante problemen, zoals de percepties van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Ons is gevraagd een onderzoek daarnaar uit te voeren dat moet uitmonden in een wetenschappelijk onderbouwd advies ten aanzien van effectieve communicatiestrategieën voor zowel het landelijke als het lokale niveau.

De velden waarop het advies betrekking heeft (percepties van overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering) lopen op het eerste gezicht sterk uiteen. Wel kunnen zij allen gezien worden als ‘ondersoorten’ uit de grote familie van de veiligheidsbeleving en hebben zij dus ook gemeen dat ze bijvoorbeeld tot uiting kunnen komen in gevoelens van angst en dreiging. Op het eerste gezicht lijken die gevoelens bij het percipiëren van overlast en verloedering wat meer in (dreigingen in) de nabije situatie te liggen, bij maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering in een wat diffuse of symbolische dreiging van verder weg. Ook kennen de zo onderscheiden terreinen verschillen in onderzoekstraditie of –historie. Mede daarom is er bij het begin van het onderzoek voor gekozen in eerste instantie de onderverdeling in twee hoofdterreinen te hanteren: het (initiële) terrein van overlast en verloedering en het (aanvullende) terrein van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering.

### 2.1 Centrale vraagstelling

De centrale vraag van dit onderzoek is:

*Wat zijn, mede gezien de beschikbare wetenschappelijke inzichten, de meest passende en toepasbare communicatiestrategieën – voor zowel centrale overheden als gemeenten – om invloed uit te oefenen op percepties van overlast en verloedering en/of polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust?*

Deze vraag is vervolgens ontleed in drie subvragen:

- a. *Wat zijn – wetenschappelijk onderbouwde en empirisch aangetoonde - key drivers van de betreffende percepties?*
- b. *Wat is the state of the art ten aanzien van de (on)mogelijkheden van perceptiebeïnvloeding door middel van (overheids)communicatie?*

---

2 Ten tijde van de opdrachtverlening betrof dit nog het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

c. *Gelet op de bevindingen van a. en b.: wat zouden dan praktisch bruikbare communicatiestrategieën kunnen zijn?*

## 2.2 Gehanteerde werkwijze

Om op een wetenschappelijk verantwoorde manier zicht te krijgen op de *key drivers* en op de effectiviteit van (overheids)communicatie op de aangegeven beleidsterreinen is in eerste instantie gebruik gemaakt van een zogenoemde *Rapid Evidence Assessment (REA)*. Dit is een gestandaardiseerde methode om snel een verantwoorde inventarisatie te maken van de wetenschappelijke inzichten (*evidence based literatuur*). De gehanteerde methode kende een relatief hoge drempel: alleen wetenschappelijke artikelen uit hoogwaardige, internationale (Engelstalige) *peer reviewede* tijdschriften werden hierin meegenomen. Dit leverde op diverse onderdelen witte plekken op, die soms konden worden opgevuld door aanvullende literatuurstudie op basis van literatuurverzameling aan de hand van iets minder strikte criteria. De REA is uitgebreider verantwoord in bijlage II. Daarnaast is een overzicht van de uiteindelijk geraadpleegde literatuur opgenomen achter in dit rapport.

De REA werd mede gevoed door een aantal interviews met wetenschappers afkomstig uit verschillende disciplines. Met hen werd bijvoorbeeld ook gezien waar (en hoe: zoekleutels) interessant materiaal vindbaar zou kunnen zijn. Een overzicht van onze gesprekspartners is opgenomen als bijlage III.

Op dit moment gebeurt veel op het gebied van beïnvloeding van veiligheidspercepties en gaan de ontwikkelingen op het gebied van communicatie, met name waar het gaat om toepassing van nieuwe media, ook bijzonder snel. Die ontwikkelingen zijn ofwel in het geheel nog geen onderwerp van wetenschappelijke studie, ofwel deze studies zijn op dit moment nog gaande, zodat de inzichten nog niet hun weg naar wetenschappelijke tijdschriften hebben kunnen vinden. Daarom is in aanvulling op de REA ook een zogenaamde *Rapid Innovation Inventory (RII)* uitgevoerd: een semigestructureerde inventarisatie van innovatieve ontwikkelingen in het veld, via internetsearch, bestudering van grijze literatuur en bevraging van netwerken, deels via sociale media.

Ten slotte zijn de bevindingen in een Academic Atelier en een tweetal Practitioners Ateliers voorgelegd aan enkele wetenschappers en aan professionals van uiteenlopende organisaties op zowel landelijk als lokaal niveau. De bevindingen zijn daarbij enerzijds getoetst aan hun inzichten, anderzijds gezien op hun consequenties voor effectieve overheidscommunicatie. Op basis van de - zeer inspirerende en vruchtbare - discussies in de Ateliers zijn uiteindelijk de definitieve communicatiestrategieën opgesteld. Een overzicht van de deelnemers aan de ateliers is opgenomen in bijlage III.

*De onderzoekers willen op deze plaats nogmaals hun grote erkentelijkheid uitspreken naar alle mensen die de tijd en de moeite hebben genomen om met ons mee te denken in zowel interviews als ateliers.*



### 3 Percepties: Waar hebben we het over?

Dit onderzoek richt zich op de beïnvloeding van percepties van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust. Dan is het natuurlijk wel zaak eerst duidelijk af te bakenen wat eigenlijk onder die *percepties* verstaan moet worden. Dat doen we in dit hoofdstuk.

Daarvoor grijpen we eerst terug op de bevindingen uit het adviesrapport *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering: een beknopt advies voor de bestuurspraktijk* (Eysink Smeets et al., 2010). We schetsen een eerste model dat daarin gegeven werd ten aanzien van percepties van overlast en verloedering (paragraaf 3.1.). We schetsen vervolgens het model uit het adviesrapport dat een onderscheid maakt in twee hoofdtypen percepties (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3. behandelen we een aanvullend perceptiemodel: Brunswiks lensmodel. Ten slotte staan we in paragraaf 3.4 kort stil bij bijzonderheden rond de percepties van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering.

#### 3.1 Percepties van overlast en verloedering

Overlast en verloedering...het lijken zulke harde, objectieve begrippen. Iedereen heeft er ook meteen een beeld bij. Alleen...die beelden zullen goed beschouwd van persoon tot persoon kunnen verschillen. Zoals Eysink Smeets et al. (2010) al aangeven: *“overlast (of verloedering) is net als schoonheid: ‘in the eye of the beholder’”* Overlast en verloedering zijn subjectieve begrippen. Een verschijnsel (een gedraging, gebeurtenis) wordt immers pas overlast (of verloedering) als het in de ogen van een persoon overlastgevend is.

*“Voor de één is het groepje jongeren op de hoek precies dat (een groepje jongeren op de hoek), voor de ander vormt het een bedreigende groep hangjongeren, terwijl de jongeren aan een ander niet eens zijn opgevallen. In een uitgaansgebied zal de ene persoon een paar gillende jongeren zien als jongens en meisjes die leuk aan het uitgaan zijn, terwijl een ander precies dezelfde jongeren zien als jongens en meisjes die nergens rekening mee houden. En wat een goor bekladde muur is voor de één, is een mooie graffiti-piece voor de ander”.* (Eysink Smeets et al., 2010, p.9).

Het niveau van overlast of verloedering in een bepaald gebied wordt in de praktijk in veel gemeenten in kaart gebracht met behulp van de zogenaamde Integrale Veiligheidsmonitor. Die monitor meet, net als de meeste andere bevolkingsonderzoeken op dit gebied, het niveau van overlast en verloedering door respondenten te vragen in welke mate zij bepaalde (ongewenste) verschijnselen in hun omgeving opmerken. Dat is dus subjectief: de monitoren meten de beleefde overlast en verloedering.

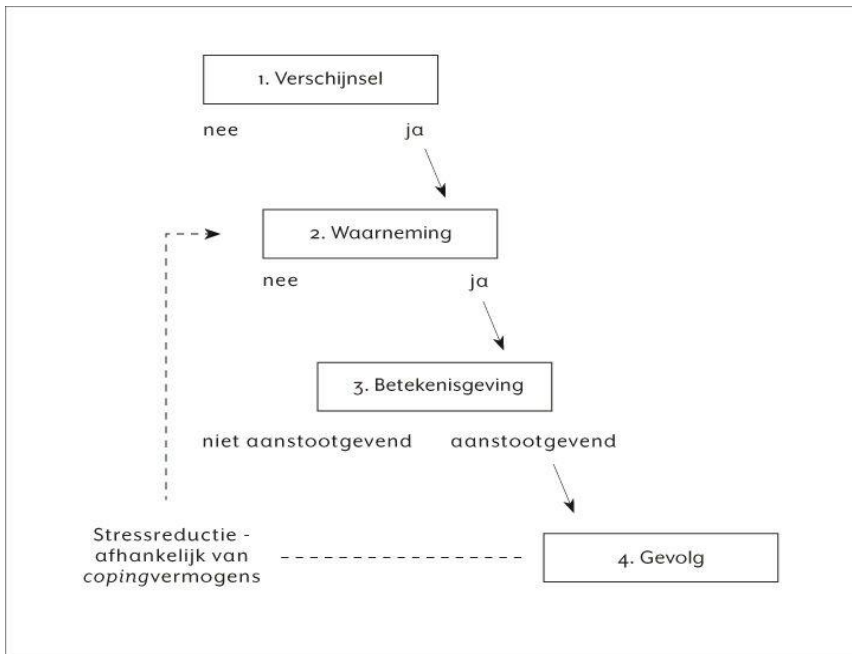
### Stappenmodel

Wie de beleving van overlast en verloedering onder de bevolking wil verbeteren moet dus snappen hoe die *percepties* tot stand komen (en vooral natuurlijk: hoe zij vervolgens beïnvloed kunnen worden). Eysink Smeets et al. (2010) laten zien dat er als het ware vier stappen moeten worden doorlopen voordat sprake kan zijn van overlast of verloedering in de ogen van de burger.

Er moet zich (1) een verschijnsel voordoen dat overlast zou kunnen veroorzaken (of dat als verloedering zou kunnen worden gezien). Dat verschijnsel moet vervolgens ook (2) daadwerkelijk worden waargenomen. Als het wordt opgemerkt zal (3) de waarnemer bewust of onbewust betekenis geven aan datgene dat wordt waargenomen.

Wanneer die betekenis een negatieve lading heeft ontstaat een vorm van stress: de beleving van overlast of verloedering (4). De waarnemer zal dan meteen proberen de waargenomen afwijking – en dus de onaangename stress – te reduceren. Daarbij staat dan een volgende inschatting centraal: die van het eigen copingvermogen: de vermogens om de waarneming en de daaraan verbonden betekenis het hoofd te bieden (Lazarus, 1966). Hoe minder dit het geval is, hoe groter de stress zal zijn (Eysink Smeets, 2010).

Het proces is grafisch samengevat in onderstaande figuur.



Figuur 3.1: Vereenvoudigde weergave van het proces van perceptie van overlast en verloedering

### *Implicaties*

Veranderingen in (gemeten) overlast of verloedering kunnen dus ontstaan doordat (1) het aantal potentieel overlastgevend verschijnselen verandert (het aantal hangjongeren neemt toe), (2) de waarneming verandert (men gaat bijvoorbeeld bewuster op hangjongeren letten), (3) de betekenisgeving verandert (men tilt bijvoorbeeld zwaarder aan rondhangende jongeren of ervaart deze eerder als bedreigend) of (4) doordat de inschatting van de eigen copingvermogens verandert.

Het is dus niet zo dat een verandering in (gemeten) overlast of verloedering automatisch betekent dat zich een verandering heeft voorgedaan op het niveau van (1) het potentieel overlastgevend verschijnsel. Dit is in de praktijk echter tot nu toe wel de meest gemaakt aanname, vervolgens worden dáár ook meestal de interventies op gericht.

### *Belangrijke invloeden*

Eysink Smeets et al. (2010) laten zien dat het niet louter denkbeeldig is dat zich veranderingen in de waarneming of betekenisgeving voordoen. Zij geven daarbij ook een eerste verkenning van – vaak beïnvloedbare – effecten en mechanismen die daaraan ten grondslag kunnen liggen. Variërend van de mate van aandacht die door beleidsmakers aan een specifiek overlast- of verloederingsprobleem wordt gegeven tot de ervaren zorgvuldigheid en procedurele rechtvaardigheid daarbij. Het rapport wijst ook op lastige mechanismen zoals habituatie (het 'kokende kikkereffect') dat in de weg staat dat mensen (langzame) veranderingen in hun omgeving gemakkelijk opmerken.

## **3.2 Complicatie: het dubbelloops perceptieprobleem**

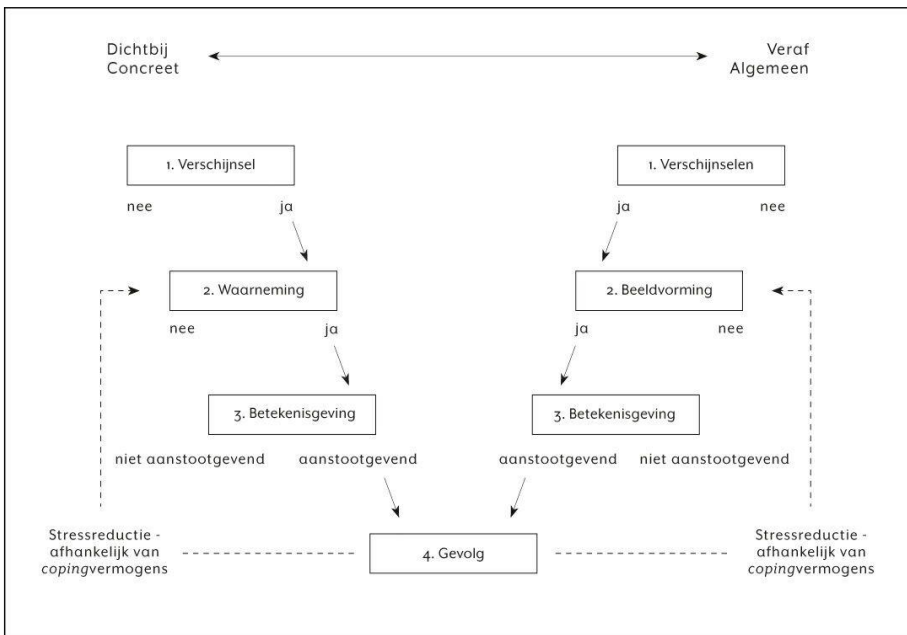
Al veel langer is zichtbaar dat burgers de veiligheid in hun eigen omgeving gemiddeld genomen beter waarderen dan die in (vergelijkbare) settings elders. En zo zijn de antwoorden van mensen gemiddeld genomen gunstiger wanneer hen gevraagd wordt naar hun veiligheidsbeleving in de eigen buurt, dan wanneer hen gevraagd wordt naar hun veiligheidsbeleving in het algemeen. Dat is ook zichtbaar op het gebied van overlast en verloedering.

Terwijl wij in de afgelopen jaren als individuele burger steeds minder overlast zijn gaan ervaren van jongeren, hebben we collectief het beeld dat het probleem van jongerenoverlast steeds meer de spuigaten uitloopt (Van Noije, 2011). En terwijl de straten aantoonbaar schoner worden – en we dat, gevraagd naar de reinheid in onze directe omgeving, ook zien – hebben we toch de idee dat de straten 'in Nederland' helemaal niet schoner worden (Eysink Smeets, 2010).

Meer verklaringen zijn voor dit verschijnsel (door Schnabel (2001)) samengevat in de oneliner 'met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht') mogelijk. Zo kan de factor bekendheid een rol spelen: hoe bekender een omgeving is, hoe veiliger deze

meestal wordt beschouwd. Beelden van de eigen omgeving heeft men uit de eerste hand, die van andere omgevingen moet men vormen via andere kanalen, zoals de media, waarin het fenomeen van *deviance amplification* en *risk amplification* (Kaspersen et al., 1988) dan meteen een rol gaat spelen. Ook een zeker *hometown favoritism* kan een rol spelen: om ons goed te voelen over onszelf, is het handig om ook een positief beeld te hanteren van onze eigen omgeving (Duffy, Wake, Burrows & Bremner, 2007). Maar dat zijn nog vrij rationele verklaringen. Wat zeker ook een rol speelt is dat wij in de 'dichtbij' situatie putten uit onze eigen concrete perceptie met de werkelijkheid, terwijl wij in de veraf situatie vooral afgaan op *onze perceptie van de perceptie van anderen*. In die perceptie van anderen blijken we ons dan zodanig systematisch te vergissen, dat de 'veraf' perceptie' zich vrijwel geheel loszingt van de optelsom van ieders 'dichtbij-percepties' (Mutz, 1998).

Zo ontstaan er dus als het ware twee verschillende (polen) van perceptie van overlast en verloedering: de ene ten aanzien van de situatie dichtbij en concreet, de ander met betrekking tot een diffuus 'veraf' beeld, zoals weergegeven in onderstaande figuur.



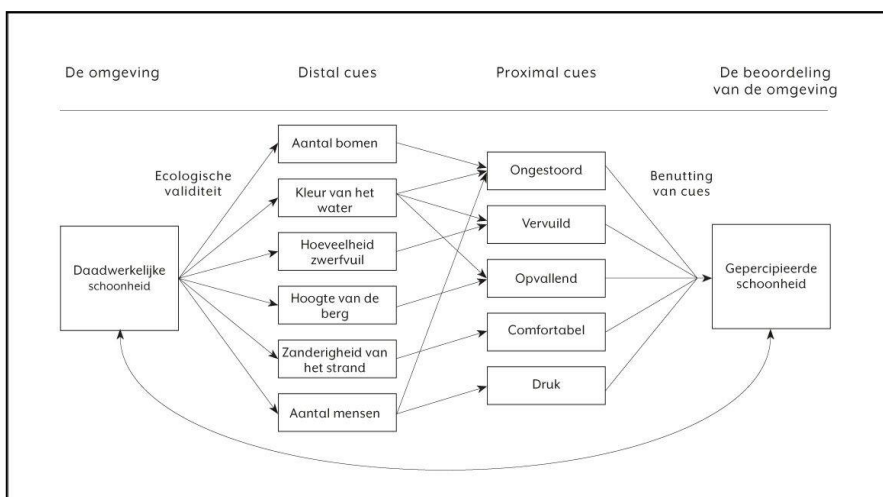
Figuur 3.2: De verschillend perceptiepaden: links het pad dat hoort bij een concreet verschijnsel dichtbij het individu en rechts het pad dat hoort bij de algemene verschijnselen die verder van het individu af staan

### 3.3 Een aanvullende manier van kijken: Brunswiks lensmodel

Een klassiek model op het gebied van perceptie is het lensmodel zoals geformuleerd door Brunswik (1956). Brunswik beschrijft dat onze omgeving zoveel *cues* biedt dat we wel een selectie moeten maken om effectief te kunnen functioneren. Dus selecteren wij (bewust en onbewust) de cues die we op dat moment het meest relevant achten en geven die betekenis, terwijl wij op een – meestal veel groter – aantal cues geen enkele acht slaan. Het relevante onderscheid is daarbij dat tussen de zogenaamde *distal* en *proximal cues*, zoals ook weergegeven in de onderstaande figuur 3.3. Anders gezegd: op basis van een aantal objectief waarneembare cues vormen wij ons een aantal subjectieve indrukken, die samen onze perceptie van een bepaalde situatie vormen.

De meeste cues zijn daarbij noch helemaal geschikt, noch helemaal ongeschikt om – objectief gezien – een betrouwbaar beeld te vormen van het onderwerp dat we willen waarnemen. Naarmate de gebruikte cues statistisch gezien een betrouwbaarder voorspeller zijn van het waargenomen verschijnsel, zal de waarneming daarvan ook accurater zijn, zo stelt Brunswik.

Burgers lezen meestal geen criminaliteitsstatistieken, maar ‘lezen’ de omgeving. Om zich – bewust of onbewust – een beeld te vormen van het criminaliteitsniveau of het niveau van overlast of verloedering gebruiken zij daarvoor cues waarvan zij aannemen dat zij iets over dat criminaliteits- of overlastniveau zeggen. Uit Amerikaans onderzoek komt naar voren dat Amerikanen zich bijvoorbeeld een beeld vormen van het niveau van overlast en verloedering in een buurt door het aandeel Afro-Amerikanen in de wijkbevolking als cue te nemen, ook in buurten waar tussen dat aandeel en het niveau van overlast en verloedering geen enkel verband bestaat. (Sampson & Raudenbusch, 1999).



Figuur 3.3: Brunswiks lensmodel samengevat, toegepast op de schoonheid van een natuurlijke omgeving; afkomstig uit Gifford, 1997, p25.

### 3.4 Percepties van radicalisering, polarisatie en maatschappelijke onrust

Het adviesrapport (Eysink Smeets et al., 2010) ging louter in op percepties van overlast en verloedering, en niet de perceptie van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust. Zoals in de voorgaande hoofdstukken aangegeven zullen wij dat in dit vervolgonderzoek wel doen. De vraag die dan aan de orde is, is of de hier geschetste mechanismen achter de perceptie van overlast en verloedering ook gelden voor de perceptie van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust.

Het antwoord is 'ja'. Want ook polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust zijn subjectieve begrippen, die men toeschrijft aan waargenomen verschijnselen en gedragsuitingen. Over wat polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust precies inhouden, verschillen burgers en professionals dikwijls van mening (Zannoni et al., 2008; Balogh & De Muijnck, 2009). Lang niet altijd nemen zij nemen zij hetzelfde waar en/of geven zij dezelfde betekenis aan de (wel) waargenomen verschijnselen en gedragsuitingen.

Percepties van overlast en verloedering zijn – in de dichtbijsituatie – in zekere zin 'tastbare' ervaringen. Burgers merken dat ze in een omgeving wonen of werken waar voor hun gevoel op een gegeven moment sprake is van hinder of viezigheid en die een *unheimisch* gevoel geven, alsof een ander zich meester lijkt te maken van jouw ruimte. Bijvoorbeeld wanneer men groepen jongeren ziet staan rondhangen, in de poep trapt, of via slecht verlichte, smerige tunnels of portieken naar een bestemming moet lopen. Met betrekking tot maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering ervaren mensen een zekere mate van dreiging. Die dreiging is niet zozeer ruimte-specifiek of vast te pinnen op een specifiek moment. Of waargenomen verschijnselen en gedragsuitingen daadwerkelijk deel uitmaken van een proces van radicaliseren of polarisatie, is bij uitstek afhankelijk van de betekenis die specialisten, professionals, veiligheidsdiensten, overheden en media er aan geven. Polarisation, radicalisering en maatschappelijke onrust zijn *frames* (referentiekaders) om bepaalde verschijnselen en gedragsrepertoires samenhang en betekenis te geven.

## 4 Welke factoren bepalen de percepties?

Het vorige hoofdstuk vatte samen wat we onder percepties verstaan, hoe perceptie werkt bij overlast en verloedering, en we stelden ons de vraag of die werking op het gebied van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering vergelijkbaar is. In dit hoofdstuk gaan wij op zoek naar de *key drivers* voor die percepties: de belangrijkste factoren die deze percepties beïnvloeden.

Dat doen we in eerste instantie aan de hand van de resultaten van de – in hoofdstuk 2 beschreven – REA. In paragraaf 4.1. beschrijven wij wat deze REA opleverde ten aanzien van percepties van overlast en verloedering. In paragraaf 4.2. komen de resultaten op het deelterrein van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering aan de orde. Vervolgens beschrijven wij in paragraaf 4.3. enkele mechanismen en *drivers* die typisch zijn voor de verschillen in percepties ‘dichtbij’ en ‘veraf’. In paragraaf 4.4. presenteren op basis van de bevindingen uit de systematische *review* van wetenschappelijke literatuur een samenhangende reeks algemene *key drivers* die concrete aanknopingspunten bieden voor beïnvloeding van de percepties die in dit onderzoek centraal staan. Vervolgens brengen we die als slotakkoord in paragraaf 4.5 in verband met het dubbele perceptie model dat in hoofdstuk 3 (figuur 3.2) werd weergegeven.

### 4.1 Key drivers van percepties van overlast en verloedering

In de (internationale) criminologische literatuur is de belangstelling voor de studie van overlast en verloedering (in Engeland betiteld als ASB of anti-social behaviour) pas in de laatste jaren gegroeid. Het deelterrein waar onze studie betrekking op heeft: de percepties van overlast en verloedering, is echter nog steeds “a *highly underresearched discipline within ASB*” (Heap, 2010, p. 235). Dat is ook merkbaar aan de resultaten van de REA: die leverde slechts een beperkt aantal relevante publicaties op. Hierna vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

#### 4.1.1 Nabijheid

In veel literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen percepties van overlast en verloedering enerzijds en van misdaad en criminaliteit anderzijds. Gau & Pratt (2010) constateren dat mensen die weinig overlast en verloedering ervaren, ertoe geneigd zijn om overlast, verloedering en criminaliteit over één kam te scheren. Ervaart men daarentegen veel overlast en verloedering in de eigen buurt of wijk, dan is men beter in staat om het onderscheid met misdaad en criminaliteit te maken.

Volgens de 'Broken Windows' theorie van Wilson & Kelling (1982) kan verloedering ('disorder' ofwel de symbolische 'broken window') criminaliteit of anderszins normafwijkend gedrag *veroorzaken*. Als belangrijkste oorzaken van een hoge perceptie van verloedering worden in de wetenschappelijke literatuur armoede in de buurt en 'racial heterogeneity' genoemd (Sampson & Raudenbush, 1999). Ook zou een 'business-oriented land use' daaraan bijdragen (Wilcox et al., 2004). Keizer, Lindenberg en Steg (2008) lieten – in het verlengde van Wilson & Kelling – zien dat in de praktijk het effect dat verloedering en overlast in de beeldvorming geassocieerd worden met criminaliteit zich ook daadwerkelijk voordoet. De associatie tussen overlast en verloedering en criminaliteit wordt makkelijker gemaakt als de fenomenen zich op afstand voordoen. Spelen zij zich in de nabijheid van de waarnemer af, dan is die veel beter in staat overlast en verloedering realistisch in te schatten en niet onmiddellijk te associëren met criminaliteit. Wordt men slachtoffer van een misdrijf, dan wordt het onderscheid scherp duidelijk.

De *nabijheid* van de overlast en verloedering heeft derhalve invloed op de perceptie ervan en kan er mede toe leiden dat mensen op een persoonlijk niveau overlast en verloedering gaan herdefiniëren c.q. anders gaan zien. Dat geldt zowel voor de aard van overlast en verloedering (wat ziet men als zodanig), als voor de ernst die men er aan toekent (ervaart men een verschijnsel of gedragsuiting daadwerkelijk als overlast en/of verloedering).

Die *nabijheid* hoeft niet per se letterlijk een *nabijheid in plaats of tijd* te zijn, maar kan ook *virtueel* zijn. Wunsch & Hohl (2009) vonden bijvoorbeeld, dat na de verspreiding van een nieuwsbrief van de politie over (de aanpak van) problemen in de buurt een significant groter deel van de buurtbewoners overlast en verloedering in hun buurt als een (ernstig) probleem gingen beschouwen.

Ervaat men geringe hinder, dan is een eventuele perceptie van overlast en verloedering veeleer gebaseerd op niet concreet waargenomen verschijnselen of gedragsuitingen, maar is er sprake van een symbolische nabijheid die angst veroorzaakt voor dergelijke verschijnselen of gedragingen. Zo vonden Innes & Weston (2010) dat zo'n 30% van hun onderzoekspopulatie zich wel zorgen maakte over overlast en verloedering, terwijl zij daar zelf nauwelijks mee werden geconfronteerd. De zorgen die deze groep van '*worried well*' zich maakte over overlast en verloedering, zouden volgens Innes & Weston vooral symbolisch zijn en dieperliggende zorgen over de samenleving en de afbraak van normen en waarden reflecteren.

Uit de bevindingen van Gau & Pratt (2010) is trouwens af te leiden dat de perceptie van overlast en verloedering kan verminderen, als het vóórkomen en de aard daarvan precies en concreet worden benoemd. Zodoende worden overlast en verloedering als het ware losgekoppeld van andere bedreigende fenomenen – zoals normvervaging, misdaad en criminaliteit – die er anders mee geassocieerd (kunnen) worden. Graffiti bijvoorbeeld is wat het is, verf op een muur, en niet per se een teken van rondtrekkende bendes die het op je spullen gemunt hebben. Nabijheid, zowel concreet in tijd en plaats, als symbolisch in de vorm van niet-concrete, veronderstelde



nabijheid, is een belangrijke factor die percepties van overlast en verloedering beïnvloedt.

#### 4.1.2 *Verbondenheid, betrokkenheid en daadkracht in de buurt*

In hun rapport *The drivers of perceptions of anti-social behaviour* benoemen MacKenzie et al. (2010) de factor *social connectedness* als een belangrijke driver van percepties van overlast en verloedering. Hoe minder mensen deze *connectedness* beleven, des te sneller duiden zij potentieel overlastgevendende situaties daadwerkelijk als overlast of verloedering. MacKenzie et al. komen tot de conclusie dat "*building empathy and mutual respect*" een kansrijke weg is om percepties van overlast en verloedering te verminderen. .

De factor *social connectedness* die deze auteurs benoemen, is in tal van andere studies ook geconstateerd als zijnde van invloed op percepties van – onder meer – overlast en verloedering. Yonas et al. (2010) geven een interessante, nadere uitwerking van die factor en vernauwen deze tot *collective efficacy*. Hiermee doelen zij op een vorm van *ervaren gemeenschappelijke krachtadigheid* binnen groepen burgers. Die gemeenschappelijke krachtadigheid komt tot stand door informele sociale controle en onderlinge behulpzaamheid bij het attent maken op gedragingen die het wonen in een buurt of wijk kunnen veraangenamen. Er zit dus ook een aspect van *sociale normativiteit* besloten in deze factor.

Ook Dahl et al. (2010) benoemen *collective efficacy* als een mogelijke factor, naast sociale interactie, angst voor criminaliteit, persoonlijk slachtofferschap en overlast, die de publieke perceptie van de kwaliteit van leven in de buurt of wijk beïnvloedt. Het gaat hier dus niet om de perceptie van overlast en/of verloedering als zodanig, maar om de meer algemene perceptie van hoe 'goed' of hoe 'adequaat' men de buurt of wijk vindt handelen, waarbij Dahl et al. zich concentreerden op de buurt als plaats en gemeenschap waar kinderen opgroeien. Hun onderzoek toonde aan dat *collective efficacy* de beste voorspeller is van hoe positief moeders hun buurt beoordelen. *Social interaction* blijkt de minst sterke voorspeller te zijn, waaruit blijkt dat deze twee variabelen beslist verschillen van elkaar. Dat mensen elkaar kennen, lijkt op grond van die studie dus minder relevant dan dat mensen samen zaken oppakken (of het gevoel hebben dat dat gebeurt). In Nederland wees eerder bijvoorbeeld Boers (2008) op vergelijkbare effecten van het 'vertrouwen in buurt en burens' op de veiligheidsbeleving van mensen.

Het empirisch vastgestelde onderscheid tussen *social interaction* en *collective efficacy* laat zien dat, wil men effectief ingrijpen op deze *key driver*, het vooral van belang is de (communicatieve) interventie ook daadwerkelijk op de perceptie van *collective efficacy*, dus op het stimuleren van de ervaren gemeenschappelijke krachtadigheid, te richten. Het bevorderen van de sociale cohesie als zodanig is dus niet voldoende. Het gaat om daden, of zoals Dahl et al. het definiëren, om de daadwerkelijke bereidheid om elkaar als burens te helpen. Sociale interactie is te vrijblijvend, evenals sociale cohesie.

Een manier om de gemeenschappelijke krachtadigheid te vergroten, is dat de (lokale) overheid zich nadrukkelijk als actieve partij in de buurt manifesteert. Xu et al. (2005) vervingen in hun interessante empirische studie de *collective efficacy* door *community policing*. Hun aanbeveling luidde dan ook, dat overheden moeten inzetten op het herstel van de 'broken windows'. Daardoor wordt niet de potentie van *collective efficacy* ontkend, maar juist ontsloten. Kern is namelijk dat het ontstaan van de combinatie van helpende handen van overheid en burger, de sleutel vormt voor vermindering van overlast, verloedering én criminaliteit – zowel feitelijk als in de beleving van burgers. De rol van overheden is dus van aanmerkelijk belang. Innes & Weston (2010) en Heap (2010) komen langs een andere route tot min of meer vergelijkbare conclusies. Zij constateren immers dat de perceptie van overlast en verloedering verergerd waar burgers het gevoel hebben dat de politie niet adequaat reageert op en handelt naar signalen vanuit de bevolking, of waar investeringen in de aanpak van overlast en verloedering in de beleving van burgers uitblijven. *Public efficacy* kan dus als een belangrijke verbijzondering van *collective efficacy* worden beschouwd.

#### 4.1.3 Demarginalisering en (maatschappelijke) erkenning

Overlast en verloedering ontstaan nogal eens in achterstandswijken, in buurten waar armoede en werkloosheid heersen. De mensen die in deze buurten wonen, voelen zich soms uitgestoten van de maatschappij, verschoppelingen die aan hun lot worden overgelaten. Sprott & Doob (2008) constateren dat "*being a nonvisible minority*" bijdraagt aan "*high levels of perceived disorder*". Deze constatering vormt de bijvangst van een empirisch onderzoek naar de rol die verloedering (disorder) speelt bij oordelen over het functioneren van politie en justitie. Een extra uitgevoerde regressieanalyse liet zien dat, in afnemende volgorde, de volgende onafhankelijke variabelen bijdragen aan de perceptie van een hoge mate van verloedering: jong zijn, verhoudingsgewijs angstig zijn, slachtofferschap in het afgelopen jaar, laag inkomen, een justitieel contact, een onzichtbare minderheid zijn, een contact met de politie om een andere reden dan de toestand in de buurt, getuige zijn van een misdrijf, man zijn, en een politiecontact om informatie te verwerven. Innes & Weston (2010) vonden deels vergelijkbare factoren, alsook aanvullend de variabele 'ervaren eigen gezondheid'. Als burgers kampen met een slechte gezondheid of fysieke beperking, dan versterkt dat opvallend genoeg hun perceptie van overlast en verloedering. De bevindingen van Sprott & Doob en Innes & Weston wijzen erop dat in deze *key driver* individuele en groepsaspecten beide een rol van betekenis spelen.

De betekenis van 'being a nonvisible minority' in de *key driver* 'demarginalisering en (maatschappelijke) erkenning' is misschien niet heel groot, maar wel belangrijk. Want 'gezien worden' hangt nauw samen met – zoals eerder bij de *key driver* 'verbondenheid, betrokkenheid en daadkracht in de buurt' is beschreven – de mate van participatie en coöperatie van mensen in de buurt waar zij wonen. Door naar buiten te treden, zichtbaar te zijn, meningen en visies te delen en in gezamenlijkheid, ook met lokale overheden, daadwerkelijk tot actie over te gaan om de woonomgeving te verbeteren, kunnen percepties van overlast en verloedering positief worden beïnvloed. Belangrijke onderliggend mechanisme hierbij is ook, dat als mensen een 'gevoel van controle' hebben of krijgen, de ervaren weerbaarheid in een bepaalde situatie

verbetert (Maris et al., 2007). Voorbeelden hiervan zijn ook aan de orde gesteld in Eysink Smeets et al. (2010).

#### 4.1.4 *Kwade intentie*

Daar waar mensen kwade intenties achter potentieel overlastgevende of verloederende gedragingen vermoeden, neemt de perceptie van overlast of verloedering toe, zo vindt Heap (2010) in één van de weinig studies die direct op percepties van overlast en verloedering gericht is. Eerder kwamen Eysink Smeets et al. (2010) tot dezelfde conclusies, waarbij zij – weliswaar op wat andere terreinen – veel aanwijzingen vonden dat ook ervaren *procedurele onrechtvaardigheid*, bijvoorbeeld als overheden in hun reacties op (meldingen van) overlast en verloedering de indruk wekken met twee maten te meten, een vergelijkbaar effect hebben.

## 4.2 **Key drivers van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust**

Net zoals bij overlast en verloedering is op het gebied van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering een aantal *drivers* van perceptie vast te stellen. De wetenschappelijke literatuur bleek hier rijker. Hierna laten we de belangrijkste *key drivers* kort de revue passeren.

#### 4.2.1 *Verbondenheid, betrokkenheid en daadkracht in de buurt*

Een eerste *key driver* van de perceptie van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust is onderlinge verbondenheid en betrokkenheid op de directe leefomgeving, die zich uit in vertrouwen in een gemeenschappelijke daadkracht (*social connectedness* en *collective efficacy*). Deze factor troffen we ook aan bij de perceptie van overlast en verloedering en beschreven wij dus al daar (paragraaf 4.1.2).

#### 4.2.2 *Groepsverbondenheid en groepsnormen*

De mate van verbondenheid die burgers op individueel niveau ervaren met anderen – die men beschouwd als gelijkgestemd of juist als anders – is in hoge mate bepalend voor de wijze waarop zij (uitingsvormen van) maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering interpreteren als een (ernstig) probleem. Een belangrijke factor hierbij is *selfcategorization*. Burgers zien zich op verschillende niveaus als ‘zelf’: in termen van hun eigen, individuele uniekheid, maar ook in termen van de sociale groep waartoe zij zichzelf rekenen. De normen en waarden die zij zelf belangrijk vinden, beschouwen zij als normen en waarden die binnen die groep gedeeld worden.

Er ontstaat in denken en doen een onderscheid tussen wij en zij. Des te scherper dit antagonisme, bijvoorbeeld in de vorm van het toeschrijven van extreem gedrag aan anderen c.q. andere groepen, des te ernstiger men maatschappelijke onrust en polarisatie ervaart (Stott & Reicher, 1998; zie ook: Balogh et al., 2009; Mouffe, 2008). Men rekent anderen tot een collectief en schrijft elkaar op groepsniveau een bepaalde mate van extremiteit of radicaliteit toe. Hierdoor kunnen groepen als vijanden en niet als tegenstanders tegenover elkaar komen te staan. Ten opzichte van elkaar ervaren beide kanten zichzelf als slachtoffers (zelf-victimisatie) en stereotyperen ze de ander als *risky, suspect population*. Samengevat: individuen zien zichzelf als individu

én als behorend tot een (normatieve) groep, ze worden als zodanig gezien, en zien zichzelf als zodanig gezien worden door andere groepen of door beleid en media.

Dit mechanisme kan sterk doorwerken in de publieke beeldvorming over hele groepen mensen in een samenleving. Dupuis & Safdar (2010) lieten bijvoorbeeld in een studie over de acculturatie van immigranten in Canada zien, dat de wijze waarop overheden de mogelijkheid van een terroristische aanslag ‘managen’, bij mensen het gevoel versterkt dat zij slachtoffer zouden kunnen worden van een aanslag (verhoogde ‘mortality salience’), dat hierdoor Arabische / islamitische immigranten het stempel ‘bedreigend’ krijgen en niet alleen met een ander verwachtingspatroon (aanpassen), maar ook negatiever verwachtingspatroon bejegend worden dan bijvoorbeeld Britse immigranten.

Een belangrijk aandachtspunt – zeker ook vanuit het perspectief van perceptiebeïnvloeding – is dat groepen elkaar een bepaalde mate van extremiteit of radicaliteit toedichten. Extremisme of gematigdheid vormen dan een meetlat waar het gedrag van de ander langs wordt gelegd. Aan die meetlat wordt een zekere analytische autoriteit toegekend. In de praktijk worden de genoemde begrippen echter door verschillende partijen, vanuit uiteenlopende normatieve referentiekaders ingevuld. Er bestaan dus veel verschillende betekenissen en waarderings van extremisme of gematigdheid. Daar wordt weinig aandacht aan besteed in overheidscommunicatie over polarisatie en radicalisering. Mensen taxeren anderen vanuit hun eigen gezichtspunt. Los van hoe iemand dan wordt ‘gelabeld’, veroorzaakt het feit beoordeeld te worden vanuit een ander dan het eigen gezichtspunt een krachtige negatieve ervaring, zowel op individueel als op groepsniveau (Hopkins, Reicher & Kahani-Hopkins, 2003; Hopkins & Kahani-Hopkins, 2009; Mythen, Walklate & Khan, 2009).

#### 4.2.3 *Risico-nabijheid*

Een derde *key driver* voor de perceptie van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering is *risk salience*: de mate waarin mensen beseffen (op een cognitief niveau) dat zij een risico lopen om persoonlijk slachtoffer te worden van maatschappelijke onrust (Slovic, 2004). Op het gebied van polarisatie en radicalisering is deze factor werkzaam, bijvoorbeeld in de kans die men denkt te lopen om slachtoffer van een aanslag te worden.

Bij het beïnvloeden van verwacht slachtofferschap spelen twee aspecten een belangrijke rol: *newness* en *dread*. Dreigingen die als nieuw worden gepercipieerd of als catastrofaal en nauwelijks ontkoombaar als ze zich voordoen, versterken aantoonbaar het risicogevoel dat men slachtoffer wordt. Publieke uitingen van politici, bestuurders en gezagsdragers, beleidsvorming en nieuwsmedia die (impliciet en expliciet) informatie beschikbaar maken over uitingsvormen van maatschappelijke onrust, polarisatie en/of radicalisering als ‘new and dreaded dangers’, dragen in belangrijke mate bij aan versterking van de risicoperceptie, niet alleen door die informatie in die termen te presenteren, maar ook simpelweg door die informatie over het voetlicht te brengen.

Overheidscommunicatie speelt hierbij een belangrijke rol. In tijden van maatschappelijke onrust of crisis baseren nieuwsmedia zich bij voorkeur op officiële bronnen c.q.

overheidsinformatie. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat vertegenwoordigers van overheden er toe neigen in tijden van actuele crisis risico's zwaarder aan te zetten dan experts buiten de overheid, wat kan leiden tot grotere risicopercepties dan feitelijk verdedigbaar. Er is in die situaties onvoldoende sprake van 'balanced portrayal' (Woods, 2007).

#### 4.2.4 *Nogmaals: Nabijheid*

In de paragraaf over de perceptie van overlast en verloedering is *nabijheid* gedetermineerd als *key driver*. Als men overlast en verloedering in tijd, plaats of qua verwachting dicht bij de eigen leefomgeving ervaart, is men beter in staat om onderscheid te maken met criminaliteit, of andere uitingsvormen die onrust en angst veroorzaken.

Wat de perceptie van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering betreft, lijkt nabijheid bovendien nog een specifieke werking te hebben. Het gaat dan niet over de nabijheid tot het ervaren fenomeen, maar om de nabijheid tot individuen of groepen die men beschouwt als 'tegenstanders', 'vijanden' soms, of in elk geval als 'de anderen'. Op dit gebied heeft nabijheid dus een direct verband met (vermeende) groepsverbondenheid.

De zogenoemde Terror Management Theory (TMT) veronderstelt dat mensen zich beschermen voor de emotionele last dat hun levens mogelijk bedreigd worden door een terroristische aanslag door zich versterkt te identificeren met de eigen groep en cultuur. Andere groepen en culturen beschouwen zij daarbij dan als bedreigend (Greenberg et al., 1990; McGregor et al., 1998). In geval van een aanslag zou op grond van deze theorie dus meer spanning moeten gaan ontstaan tussen rivaliserende bevolkingsgroepen.

De zogenoemde Contact Hypothesis (CT) stelt daarentegen, dat onder positieve voorwaarden – zoals gelijke (sociaaleconomische) status, sociale normen die interactie tussen verschillende bevolkingsgroepen ondersteunen, gedeelde doelen en frequente, intieme en profijtelijke uitwisseling – het contact tussen individuen uit verschillende bevolkingsgroepen juist negatieve stereotypering wegneemt en wederzijdse acceptatie versterkt (Hamberger & Hewstone, 1997; Pettigrew & Tropp, 2000; Paolini, Hewstone, Cairns & Voci, 2004).

Op basis van recent onderzoek naar interactie tussen Arabisch-Israëlische en Joods-Israëlische 'social professionals' kort na terreuraanslagen concludeert Baum (2010): "*All in all, Jew's public behaviors encountered by interviewees are consistent with TMT's predictions, however, contact and closeness tempered its impact. Consistent with the CT, the impact of the terror attack was tempered by closeness between the Arabs and Jewish Israeli's.*" (p. 700) Baum concludeert dat contact en nabijheid beide elementen zijn van interactie tussen individuen in groepsverband. Maar het gegeven dat groepen over en weer elkaar als gepolariseerd, mogelijk radicaal en in elk geval vijandig beschouwen, werd volgens Baum vooral geneutraliseerd door *directe nabijheid* tussen individuen uit rivaliserende bevolkingsgroepen; de aanwezigheid van *direct contact* bleek belangrijk, maar geen noodzakelijke voorwaarde.

#### 4.2.5 *Gefaseerd delen van emoties*

Tal van studies, op verschillende gebieden, laten zien dat nabijheid tot uitingsvormen van collectief geweld en identificatie met de slachtoffers van dat geweld emotionele reacties op individueel en groepsniveau versterken (Conejero & Etxeberria, 2007), alsmede dat die emotionele reactie verschillende psychosociale stadia doorloopt (Rimé, 2007).

Als burgers in staat zijn om kort na een ernstig incident hun eigen gevoelens te delen met anderen, dan blijkt dat een voorspeller van: 1. een sterkere incidentgerelateerde emotionele prikkeling; 2. een betere sociale integratie en meer welbevinden enige tijd na het incident; 3. meer gepercipieerde posttraumatische groei c.q. verwerking, een hogere gepercipieerde mate van solidariteit, welzijn, hoop en vertrouwen (Rimé, Páez, Basabe & Martínez, 2010). Rimé, 2009; Zech & Rimé, 2005). Kort samengevat: *het onmiddellijk delen van emoties na een crisiservaring*, bijvoorbeeld een vorm van ernstig collectief geweld, helpt het betrokken individu niet zozeer om emotioneel te herstellen, maar heeft wel positieve effecten op individueel en groepsniveau als het gaat om hoe de crisis ervaren wordt.

Er zijn sterke aanwijzingen dat het delen van emoties (en kennis over welke stadia c.q. *'levels of sharing emotions'* dat proces doorloopt) na een collectief trauma, zoals een terroristische aanslag, een ernstig ongeluk of geweldsuitbarsting in een buurt of wijk, eenzelfde functie zou kunnen hebben als deelnemen aan ceremonies en rituelen (Rimé, Páez, Basabe & Martínez, 2010). Er ontstaat in dat proces een gelijkenis in visie en een gemeenschappelijk emotioneel klimaat tussen de individuen die meedoen. Dat versterkt positieve beeldvorming over de (eigen) groep en over de maatschappelijke positie daarvan. Die functie zou ook kunnen bijdragen aan het neutraliseren van scherpe uitingen van polarisatie of (vermeende) radicaliteit.

De keerzijde is echter, dat veel onderzoek benadrukt dat individuen meer gevoelig zijn voor emoties en gevoelens van mensen die ze tot de eigen groep ('in-group') rekenen, dan voor de emoties en gevoelens van 'de ander', de buitenstaander (Chambon, Droit-Volet & Niedenthal, 2008; Elfenbein & Ambady, 2002; Mondillon, Niedenthal & Droit-Volet, 2007). Dat is recent weer eens onderstreept in een psychologisch experiment, een variatie op de bekende Milgram-experimenten uit de jaren zestig, waarbij racistische motieven, 'state-anger' en 'right-wing authoritarianism' het gewillig opvolgen van commando's om een ander pijn te doen versterkten (Dambrun & Vatigné, 2010).

#### 4.2.6 *Piekmomenten bij 'trigger events'*

Het is een bekend gegeven dat gebeurtenissen in het buitenland tot een directe, polariserende reactie kunnen leiden bij specifieke groepen in Nederland (Moors et al., 2009; Veldhuis & Bakker, 2007; De Graaff, 2008; Noppe et al., 2010). Minder bekend is dat de periode waarin een 'trigger event' werkzaam is – en dus van invloed op de percepties van het veiligheidsrisico – feitelijk heel kortdurend is. Er is sprake van *spiking*: een piek rond een gebeurtenis, waarna een snelle terugkeer naar de normaal-perceptie volgt (Woods, 2007). De kwartaalrapportages van de NCTb (*Dreigingsbeeld*

*Terrorismebestrijding Nederland*) hebben dat de afgelopen jaren ook laten zien met betrekking tot de angst van de Nederlandse burger voor een terroristische aanslag.

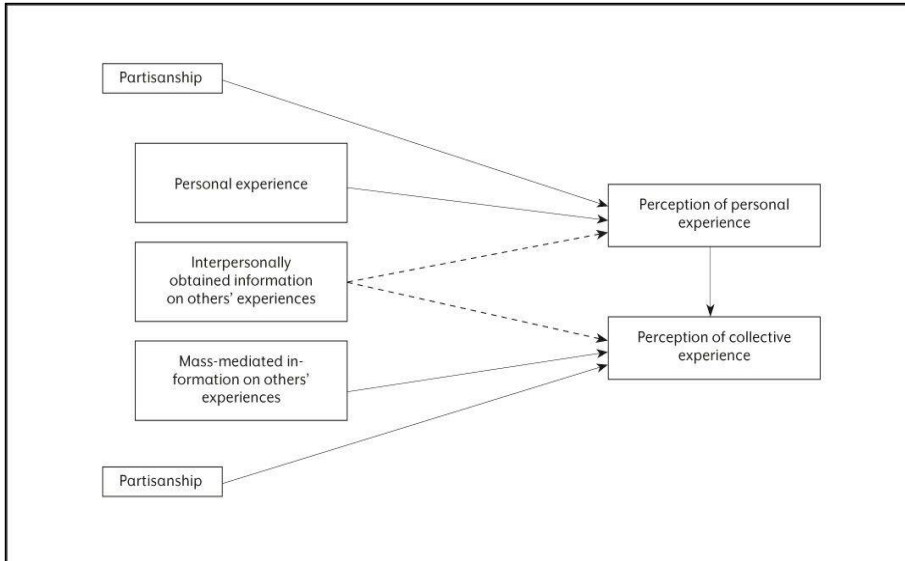
Doorgaans worden die piekmomenten niet als zodanig 'gebruikt' in de overheidscommunicatie over crises. Nieuwsmedia en vertegenwoordigers van de overheid blijven langere tijd een gebeurtenis 'framen' en dragen zodoende veeleer zelf bij aan de publieke perceptie van het risico dat een 'trigger event' met zich mee kan brengen, dan dat de gebeurtenis op zichzelf die werking heeft (Béland, 2007).

#### 4.3 Verbijzondering: Over personal, interpersonal en impersonal influence

Vanuit de politicologie en de communicatiewetenschap zijn de afgelopen jaren interessante empirische bijdragen geleverd aan het denken over de relatie tussen publieke percepties en de invloed van politiek en media daarop. Vooral het werk van Diana Mutz over politieke opinievorming is grondlegend geweest (Mutz 1992; 1998; 2006; zie ook Tiemeijer 2010).

Mutz onderscheidt private percepties en collectieve percepties. Die worden allebei gevoed door persoonlijke ervaringen én door waarnemingen van de percepties van anderen, onder meer via de nieuwsmedia. De private percepties (opinions, ervaringen) worden gevormd door de eigen situatie en omgeving die mensen zelf overzien. Dat geldt bijvoorbeeld voor hoe schoon de *eigen buurt* gevonden wordt. Eigen waarneming (*personal influence*) en (in mindere mate) de verhalen die relevante anderen vertellen (*interpersonal influence*) vormen daarvoor de belangrijkste informatiebron.

De percepties van de collectieve situatie, bijvoorbeeld hoe schoon *Nederland* is, worden vooral gevormd door *de percepties van de percepties van (onbekende) anderen*. De belangrijkste informatiebron voor deze *impersonal influence* zijn de nieuwsmedia. Volgens Mutz (1998, p. 61) hebben recente ontwikkelingen in communicatietechnologie en mediapresentatie ertoe bijgedragen "*to establish in the imagination of people a psychologically potent entity – a 'community' – that can be located nowhere on the ground*". Vanuit die *communication community* komen opvattingen van politici en andere opiniemakers over het voetlicht, die burgers (impliciet) uitdagen tot een eigen (politieke) plaatsbepaling. Waar sta ik zelf ten aanzien van die opvatting? Met wie deel ik die mening? En moet ik iets doen? In de terminologie van Mutz: er wordt een appel gedaan op het *partisanship* van burgers. Die herkennen zich immers in die opvattingen, of juist niet, en kiezen op grond van hun eigen meer of minder uitgesproken stellingnames (*partisan-driven selectivity*; Mutz, 2006) voor specifieke media als informatiebron en verbinden daaraan ook bepaalde verwachtingen met betrekking tot het optreden van de overheid in situaties waarover sterk conflicterende (c.q. gepolariseerde) opvattingen bestaan. Dit proces is samengevat in figuur 4.1.



Figuur 4.1: Uit Mutz (1998), p. 79; we gebruiken de oorspronkelijke Engelse termen, omdat diverse begrippen die Mutz hanteert geen compact Nederlands equivalent hebben.

Het denken over *impersonal influence* is belangrijk voor de nadere duiding van twee mechanismen die in de voorgaande paragrafen aan de orde zijn geweest. Het eerste betreft het verschil tussen percepties van dichtbij-situaties en veraf-situaties. Het tweede mechanisme is de wederkerige relatie tussen percepties van een bepaalde situatie en de manier waarop die situatie in de media en het politieke debat aan de orde komt.

Overlast en verloedering, maar ook polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust zijn fenomenen die mensen als dichtbij én als veraf percipiëren. Doorgaans heeft iemand wel een beeld van en mening over verloedering in de eigen straat én van de verloedering van Nederland. Of men vindt iets van radicalisering in een ver buitenland, of ervaart het gevoel dat een crisissituatie elders ook in de directe nabijheid effect op het persoonlijke welbevinden zou kunnen hebben. Het politieke debat in de media beïnvloedt percepties op beide niveaus (dichtbij en veraf), maar werkt vooral door op de collectieve percepties. Men vormt zich een mening, of schaart zich tot een groep die een bepaalde opvattingen uitdraagt, op basis van *impersonal influence*. “One reason attitudes may shift when people learn of others’ views”, aldus Mutz (1998, p. 212), “is because knowing the opinions of others induces people to think of arguments that might explain those others’ positions. By rehearsing these arguments, people engage in a process of self-persuasion whereby their own attitudes move in the direction of the arguments that have been primed by others’ views, arguments that would not otherwise have come to mind.” Hierdoor ontstaat – in de collectieve percepties – een symbolische werkelijkheid: een communicatieve realiteit, die burgers als concrete en werkelijk ervaren, maar niet persoonlijk of direct hebben



meegemaakt. Daarom kunnen percepties dichtbij en veraf van eenzelfde fenomeen sterk uit elkaar liggen.

Politici richten zich (lokaal en landelijk) vooral op collectieve percepties en die symbolische werkelijkheid. Daar hebben zij ook belang bij, omdat zij bepaalde maatschappelijke kwesties op de agenda willen zetten of houden (of bepaalde kwesties juist niet). Bij de publieke perceptie van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust is dat goed te zien. Doorgaans zijn mensen niet erg bekend met wat die verschijnselen precies inhouden. Vanuit het gezichtspunt van de burger lijken de uitingen van maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering erg op elkaar. Concrete cijfers over die verschijnselen ontbreken goeddeels, of zijn lastig eenduidig te interpreteren. De werkelijkheid waarop men zijn beelden baseert, is dikwijls een symbolische werkelijkheid (en een ervaren risico-nabijheid) die door media en politiek debat is ingekleurd. De analyse van Mutz (1992; 1998; 2006) onderstreept de werking van diverse *key drivers* die we hiervoor beschreven. Dat geldt voor de afstand (of nabijheid) tot verschijnselen (plaats, tijd en psychologische afstand), de afstand die men tot 'andere groepen' dan de 'eigen groep' ervaart, en de nauwe verwevenheid van individuele en groepspercepties enerzijds en de manier waarop beleid, politiek en media daarop ingrijpen.

#### 4.4 Overeenkomsten tussen *key drivers*

De *key drivers* die we in dit hoofdstuk beschreven, bepalen de percepties van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust. Conform de opzet van het onderzoek is gezocht naar *key drivers* op *elk* van beide gebieden. Het onderscheid tussen die beide gebieden is echter niet zo hard gebleken. Bij nadere analyse blijken er geen *key drivers* gevonden te zijn die bij uitstek voor slechts één van beide gebieden gelden. We constateerden juist diverse dwarsverbanden en overeenkomsten.

In deze paragraaf gaan we nader op die overeenkomsten in en presenteren we – met het oog op de aangrijpingspunten voor het ontwerp van een strategie voor het communiceren over overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust – een handzame clustering van die eerder beschreven *key drivers*. Het model van de twee perceptiepaden uit hoofdstuk 3 (figuur 3.2) gebruiken we hierbij als structuur. Uiteraard zijn we ons bewust dat we ten gunste van die handzame clustering wat versimpelen en aan nuance verliezen.

##### 4.4.1 Afstand tot verschijnselen of incidenten

Tot dit cluster behoren de *key drivers* die met de ervaren nabijheid van een verschijnsel in plaats of tijd te maken hebben. Die *nabijheid* kan er toe leiden dat mensen op een persoonlijk niveau verschijnselen gaan herdefiniëren c.q. anders gaan zien. Dat geldt zowel voor de aard van bijvoorbeeld overlast en verloedering (wat ziet men als zodanig), als voor de ernst die men er aan toekent (ervaart men een verschijnsel of gedragsuiting daadwerkelijk als overlast en/of verloedering).

Ook psychologische nabijheid, bijvoorbeeld de mate waarin mensen beseffen (op een cognitief niveau) dat zij persoonlijk risico lopen om slachtoffer te worden (risiconabijheid), rekenen we tot dit cluster. Dreigingen die als nieuw worden gepercipieerd of als catastrofaal en onontkoombaar als ze zich voordoen, versterken dat risicogevoel. Dit mechanisme is bijvoorbeeld herkenbaar in de perceptie van spanningen tussen etnische groepen, of in de beeldvorming over het verband tussen islamitische radicalisering en terroristische aanslagen. Uit de *key drivers* 'piekmomenten bij *trigger events*' en 'gefaseerd delen van emoties' bleek trouwens dat risiconabijheid als perceptie-effect meestal kortstondig is.

#### 4.4.2 *Eigen levensstijl, zelfvertrouwen en zelfbeeld*

Een aantal *key drivers* benadrukt samenhang tussen de eigen (individuele) levensstijl, het zelfbeeld van mensen en percepties van overlast en verloederung. In het adviesrapport (Eysink Smeets et al., 2010, pp. 17-26) kwam die samenhang al aan de orde. We constateerden destijds dat persoonlijke kenmerken van degene die overlast ervaart, zoals de gevoeligheid voor cognitieve dissonantie reductie, de neiging waarnemingen 'verder in te vullen', maar ook geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, culturele verschillen, of persoonlijke gezondheid een rol spelen. Hoewel empirisch bewijs niet voor alle genoemde factoren even sterk c.q. generaliseerbaar is, staat wel vast dat persoonlijke factoren, leefomstandigheden en levensstijl in meer of mindere mate de percepties van overlast en verloederung, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust mede bepalen.

Vrijwel alle genoemde factoren houden verband met de eigen inschatting van de eigen *coping*-vermogens. De specifieke inschatting die men maakt van de blootstelling aan een overlastgevend of ongewenst verschijnsel (Ken ik de risicobron? Kan ik het risico vermijden?) en de controle die men verwacht *zelf* te kunnen uitoefenen op een gegeven situatie (*coping*), heeft een sterke invloed op de perceptie van dat verschijnsel of die situatie.

#### 4.4.3 *Sociale bedding en groeps(zelf)beeld*

In het derde cluster *key drivers* staat centraal hoe bekend men is met de eigen sociale omgeving. Ervaren nabijheid speelt hier in de betekenis van nabijheid tot de mensen die men als 'eigen' ziet, of de afstand tot de mensen die men beschouwt als 'tegenstanders' of 'vijanden'. Nabijheid heeft dan enerzijds te maken met wat 'sociale bedding' genoemd kan worden: de normen en waarden die mensen als 'van hun groep' ervaren, die zij normaal of fatsoenlijk vinden. Anderzijds heeft nabijheid hier een direct verband met (vermeende) groepsbekendheid en de ervaren mate van *social connectedness*; of – scherper nog – met 'publieke familiariteit'. Blokland (2005; 2008) beschreef met die terminologie het proces waarbij mensen in *de publieke ruimte* kennis hebben over 'onbekende anderen'. Kan men mensen 'niet plaatsen', dan groeit de onzekerheid en de *mistrust* ten aanzien van die mensen (Blokland, 2009).

Des te meer herkenbaar of gekend, des te minder de neiging bestaat om anderen op groepsniveau ongewenst gedrag, extremiteit of radicaliteit toe te schrijven. Waar dat wel gebeurt, dus in omgevingen waar de 'publieke familiariteit' beperkt is, ervaren beide kanten zichzelf als slachtoffers (zelf-victimisatie) en stereotyperen ze de ander

als *risky, suspect population*. Of men nu een positief of negatief *label* opgeplakt krijgt, het feit beoordeeld te worden vanuit een ander dan het eigen gezichtspunt veroorzaakt een krachtige negatieve ervaring. Die ervaring kan leiden tot ervaren marginalisering, gebrek aan erkenning, of het vermoeden van kwade intenties. Het groepszelfbeeld een 'onzichtbare minderheid' te zijn ('wij krijgen voor onze problemen geen gehoor bij de overheid'), bijvoorbeeld, werkt negatief uit op de percepties van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust. Van gezien en serieus genomen worden kan juist een positief effect verwacht worden.

#### 4.4.4 *Collectieve daadkracht*

Het vierde cluster verbindt *key drivers* rond de mate waarin mensen controle (denken te) hebben en omgaan met negatieve ervaringen en percepties. Cruciaal hierbij is (de inschatting van) de daadkracht van de 'eigen' groep of mensen in de 'eigen' buurt én van overheden of instituties. Zowel op individueel als op groepsniveau geldt dat ervaren controle niet samenhangt met *social connectedness* of 'publieke familiariteit'. Meer 'publieke familiariteit' in een wijk of buurt leidt tot minder *mistrust* tussen mensen, niet automatisch tot een sterker gevoel van controle. Cruciaal bij het ervaren van controle is het veronderstelde vermogen om daadwerkelijk handelend te kunnen optreden: collectieve daadkracht (*collective efficacy*).

Ervaart men die collectieve daadkracht in de 'eigen' groep of 'eigen' buurt als beperkt, dan worden negatieve percepties van onwenselijke situaties of risico's sterker en neemt het handelend vermogen om met dergelijke situaties om te gaan af. Collectieve daadkracht heeft ook een directe relatie tot de mate waarin mensen de overheid en handhavingsinstanties in staat achten om overlastsituaties weg te nemen en risico's te beheersen. Des te zichtbaarder dat vermogen, des te meer burgers zichzelf in controle voelen.

#### 4.4.5 *Optreden bij incidenten*

Het vijfde cluster van *key drivers* heeft te maken met *hoe* overheden en handhavingsinstanties in een bepaalde overlastgevende of risicovolle situatie concreet *optreden*. In het adviesrapport (Eysink Smeets et al., 2010) wezen we in dit kader op het belang van *responsiviteit* van die instanties. *Zorgvuldigheid* is eveneens cruciaal. Vermoedt men onzorgvuldig (procedureel) handelen bij overheden of handhavingsinstanties, dan nemen negatieve percepties van een incident juist toe (De Schrijver et al., 2010).

Van belang is de manier én het moment waarop mensen emoties kunnen delen na een vervelende gebeurtenis of collectief trauma. Als mensen hun emotionaliteit kunnen delen en dat gebeurt direct nadat die gebeurtenis heeft plaatsgevonden, dan neutraliseert dat de negatieve percepties van die gebeurtenis. Dit proces vertoont gelijkennis met het deelnemen aan ceremonies en rituelen. Hierdoor ontstaat een gelijkwaardige visie en een gemeenschappelijk emotioneel klimaat tussen de mensen die meedoen. De positieve beeldvorming over de (eigen) groep en over de maatschappelijke positie daarvan wordt hierdoor sterker.

De rol die overheden en aanverwante instanties hierbij spelen, zowel in het proces zelf als in de timing ervan, heeft invloed op de percepties. Krijgen burgers de idee dat overheden en handhavers ten behoeve van ‘de gemeenschap’ handelen, incidenten of risico’s aanpakken, zichtbaar zijn, meningen en visies afgewogen presenteren en delen, verantwoording afleggen, aandacht schenken en oog hebben voor de emoties van het moment, dan neemt het handelend vermogen om met een vervelende of onveilige situatie om te gaan toe en neemt de negatieve perceptie van die situatie af.

#### 4.4.6 *Beeldvorming: het politiek-publicitair complex*

Ten slotte is uit de presentatie van de *key drivers* naar voren gekomen, dat de nauwe verwevenheid van individuele en groepspercepties enerzijds en de manier waarop beleid, politiek en media daarop ingrijpen bepalend zijn voor de percepties van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust. Er is sprake van voortdurende, wederzijdse conditionering. De publieke percepties van overlast of maatschappelijke spanningen voeden zich op acties van overheden en de beeldvorming dienaangaande in de media (*impersonal information*) – en vice versa. Die wisselwerking van waarnemen en betekenis toekennen speelt op landelijk en lokaal niveau. Dat dit proces ook samenhang vertoont met hoe groepen zichzelf ten opzichte van andere groepen definiëren, komt uit de *key drivers* duidelijk naar voren. Groepen die hier verhoudingsgewijs gevoelig voor zijn, hebben een relatief laag opleidingsniveau, ervaren achterstelling en het gevoel niet gezien te worden.

Percepties worden beïnvloed door de beeldvorming over verschijnselen die oprijst uit wat we hier het politiek-publicitaire complex noemen. De manier waarop overheidsvertegenwoordigers zoals politici of bestuurders spreken over een verschijnsel en over de aanpak daarvan, is van invloed op de manier waarop mensen een verschijnsel of de aanpak daarvan waarnemen, op de betekenis die zij daaraan toekennen en op het (morele) oordeel dat zij daaraan hechten. Omgekeerd beïnvloeden de manier waarop burgers zelf moderne media gebruiken om op interventies van lokale of landelijke overheden te reageren, dan wel de verslaglegging over ‘de publieke opinie’ in de media de wijze waarop politici of bestuurders het verschijnsel benaderen en waarderen. Over en weer is zodoende sprake van *agenda-setting*, *priming* en/of *framing*.

Het aanpakken van een incident of ongewenste situatie én de wijze waarop hierover wordt gecommuniceerd kan immers de aandacht specifiek vestigen op dat incident of die situatie. Dat werkt goed als er al een duidelijk probleembesef is – bij overheden, handhavers of bij burgers – want dan wordt er extra aan het gekende probleem gewerkt. Is het probleembesef bij (een deel van) de burgers of bij overheidsinstanties niet aanwezig, dan versterkt die extra aandacht of activiteit juist de negatieve perceptie; een probleem dat eerder niet scherp was, raakt dan als het ware ingeprent. Dat mechanisme van *priming* kan bovendien, door publieke uitingen van politici, bestuurders, gezagsdragers en nieuwsmedia, op een bepaalde manier worden *geframed*. Dan kunnen mechanismen in werking treden als *deviance* en/of *risk amplification* – het fenomeen waarbij de aandacht voor een onbekend, abnormaal of onwenselijk verschijnsel een *hype* wordt in de media en zodoende een negatieve (collectieve)

perceptie versterkt van dat verschijnsel, of de vrees er persoonlijk door getroffen te worden.

#### 4.4.7 Overeenkomsten tussen key drivers schematisch weergegeven

De analyse die we in de vorige paragrafen maakten van de samenhang tussen de *key drivers* van de perceptie van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust maakt duidelijk dat er een aantal belangrijke aangrijpingspunten is voor het beïnvloeden van die percepties. Hieronder hebben we dat overzicht in schema gebracht.



Figuur 4.2: De key-drivers geclusterd.

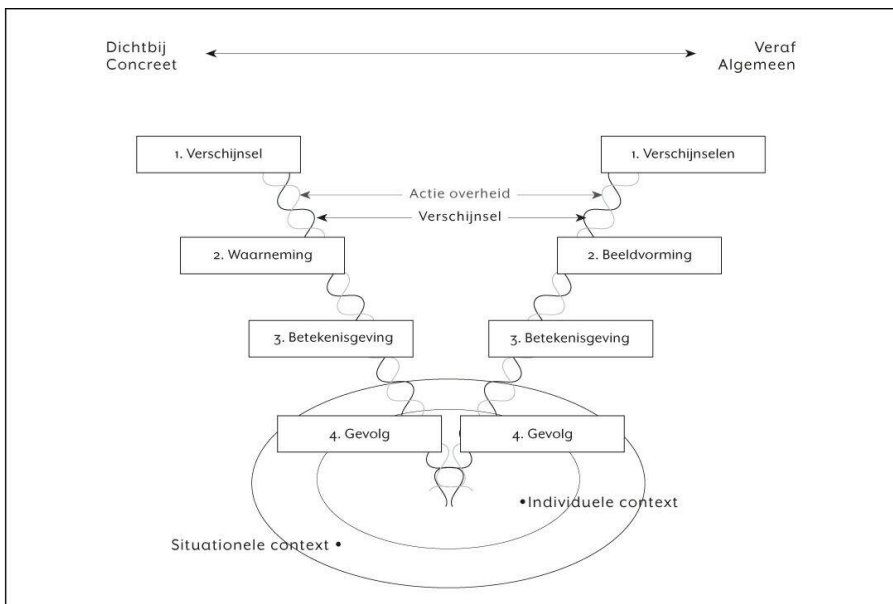
## 4.5 Tot besluit: het dubbelloops perceptieprobleem opnieuw bekeken

In hoofdstuk 3 beschreven we de percepties van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust als een 'dubbelloops' fenomeen. Die percepties verliepen namelijk langs twee onderscheiden paden: het ene pad betreft percepties dichtbij en ten aanzien van een concrete situatie, het andere percepties van veraf, dikwijls diffuser en gebaseerd op beeldvorming door anderen (zie figuur 3.2). Als we die bevinding bezien vanuit de analyse van de samenhang tussen de gevonden *key drivers*, dan kunnen we tot besluit van dit hoofdstuk drie constateringen doen, die met het oog op het ontwerp van een *evidence based* communicatiestrategie van belang zijn.

De eerste constatering is dat percepties en de factoren die percepties kunnen beïnvloeden per definitie persoon-, plaats- en tijdafhankelijk zijn, zoals we in paragraaf 4.4.2 beschreven. De werking van de *key drivers* van percepties op het gebied van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust moet dus steeds vanuit een persoonlijke en situationele context worden gezien. Het zijn factoren die deel uitmaken van de maatschappelijke context waarin mensen bepaalde verschijnselen als overlastgevend, verstorend, kwetsend, risicovol of erger nog beschouwen.

De tweede constatering is dat de gevonden *key drivers* ingrijpen op dichtbij- én op verafpercepties. Zoals we in paragraaf 4.3 hebben laten zien, komen beide perceptiepaden wel op een andere manier tot stand. Percepties dichtbij – zoals wij die in hoofdstuk 3 en 4 hebben omschreven – voeden zich overwegend op persoonlijke waarnemingen, of op wat anderen in onze directe omgeving over een verschijnsel of incident vertellen. Percepties veraf ontstaan vooral uit de percepties van de percepties van (onbekende) anderen (*impersonal influence*), bijvoorbeeld via opiniepeilers en de nieuwsmedia. Percepties veraf kunnen percepties dichtbij beïnvloeden, maar staan er dikwijls ook volkomen los van.

De derde constatering, ten slotte, is dat de percepties ‘dichtbij’ en ‘veraf’ allebei invloed ondergaan van de manier waarop overheden en handhavingsinstanties ermee omgaan én van de beeldvorming hierover in de media. Percepties worden voortdurend beïnvloed door de interactie tussen het feitelijke verschijnsel, (re)acties daarop van overheden en beeldvorming in de media. De aard en ernst van het verschijnsel bepaalt mede de manier en intensiteit van reageren – en vice versa. Die reactie wordt waargenomen – door burgers en in de media – en beïnvloedt eveneens de perceptie van het verschijnsel. Dat proces verloopt bij dichtbijpercepties echter via direct handelen en de eigen ervaringen daarmee, bij verafpercepties vooral via de beeldvorming in de nieuwsmedia. Het oorspronkelijke model van de twee perceptiepaden, aangevuld met die ‘reactielijn’ is in onderstaande figuur verbeeld.



Figuur 4.3 De verschillende perceptiepaden met 'reactielijn'.

Met het oog op de vraag welke communicatiestrategie landelijke en lokale overheden kunnen hanteren om percepties van overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust te beïnvloeden, betekent dat allereerst dat heel

duidelijk moet zijn welke beleving nu precies bedoeld wordt. Daar valt nog een wereld te winnen (Vanderveen, 2006; Pleysier, 2010). Dat geldt bijvoorbeeld voor 'precies richten' van het instrumentarium waarmee beeldvorming en percepties worden gemeten. In de huidige veiligheidsmonitoren is namelijk weinig aandacht voor de individuele en situationele context van het ontstaan van percepties en voor de twee paden waarlangs percepties zich ontwikkelen.

Daarnaast is duidelijk geworden dat er *evidence base* is voor (overheids)communicatie over overlast en verloedering, polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust. De zes aangrijpingspunten die we hierboven noemden, werken... maar het zijn niet simpelweg 'knoppen om aan te draaien'. We weten nu welke *key drivers* percepties op genoemde gebieden bepalen. Ook hebben we laten zien dat die *key drivers* te beïnvloeden zijn. Die beïnvloedbaarheid is niet eenduidig, in de zin van dat er een of slechts enkele simpele manieren zijn om dat te doen, of dat overheden als actoren al die manieren in handen hebben. In de praktijk gaat het over intelligente combinaties van (inhoudelijke) maatregelen, toegespitst op de specifieke situatie. Voor een deel betreft dat communicatieve activiteiten. In de volgende hoofdstukken werken we die verder uit.





## 5 Beïnvloeding van percepties en de rol van overheidscommunicatie

Het vraagstuk van beïnvloeding van gedrag is belangrijk voor de overheid. Op tal van terreinen wordt het immers als wenselijk gezien dat burgers hun gedrag veranderen. Op het gebied van gezondheid bijvoorbeeld (minder roken, minder eten, vaccineren). Op het gebied van veiligheid (meer regelconform gedrag, elkaar bijstaan, of voorbereid zijn op een ramp). Of bijvoorbeeld op het gebied van burgerschap (gaan stemmen, actief worden in de directe leefomgeving).

Ook waar het gaat om het veranderen van attitudes en percepties wordt een steeds grotere behoefte gevoeld aan effectieve beïnvloeding. Met zorg wordt immers geconstateerd dat het vertrouwen van burgers in de overheid afneemt (Schnabel, 2009). Hoe kan ervoor gezorgd worden dat dit vertrouwen weer toeneemt?. En op veiligheidsgebied wordt de laatste jaren vaak gesteld dat de bevolking in meerderheid het idee heeft dat de criminaliteit toeneemt, terwijl deze in werkelijkheid al een aantal jaren daalt (Van Noije, 2009). Hoe zou ervoor gezorgd kunnen worden dat de perceptie van burgers op dit vlak wordt bijgesteld?

### 5.1 Over marketing en sociale marketing

Van oudsher werd het beïnvloeden van het *gedrag* van burgers gezien als een marketingvraagstuk. De hamvraag daarbij was dan hoe diensten of producten optimaal aan burgers (in de zin van consumenten) konden worden afgezet. Al in de jaren zeventig wees marketinggoeroe Philip Kotler er echter op dat deze lezing van marketing te smal was. Marketingprincipes en methodieken konden immers net zo goed worden ingezet om sociale veranderingen te bewerkstelligen. Hij introduceerde daarvoor het begrip *social marketing* (Kotler, 1972), dat hij beschreef als: *"...een georganiseerde inspanning door een groep (de change agent) die probeert anderen (de target adopters) over te halen tot het accepteren, aanpassen of loslaten van bepaalde ideeën, attitudes, praktijken of gedrag."*

Traditioneel gaat marketing er vanuit dat een optimaal resultaat alleen behaald kan worden wanneer een grondig inzicht bestaat in de eigenschappen en behoeften van de doelgroep én als sprake is van een gebalanceerde inzet van marketinginstrumenten aan de hand van de marketingmix (van oudsher samengevat als de vijf p's: product, prijs, plaats, promotie, persoon). Communicatie is daarbij dus slechts een onderdeel. Die dient er dan bijvoorbeeld toe te leiden dat de – aloude maar nog vaak geciteerde – AIDA-formule wordt gerealiseerd: dat allereerst de aandacht van de consument wordt getrokken (*Attention*), vervolgens interesse wordt gewekt (*Interest*), dat over moet gaan in verlangen (*Desire*), waarmee uiteindelijk het beoogde (aankoop)gedrag (*Action*) wordt uitgelokt (Strong, 1925).

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw begon het (sociale) marketingdenken steeds meer ingang binnen ook de overheid te krijgen. Ook op het gebied van veiligheid: in 1986 vond in Nederland het eerste criminaliteitspreventieproject plaats dat expliciet op marketinggrondslagen was gebaseerd (zie kader). Rond die tijd was in de voorloper van het – door het ministerie van Justitie uitgegeven – Basisboek Criminaliteitspreventie al een hoofdstuk Marketing opgenomen en werden cursussen marketing van criminaliteitspreventie aangeboden aan veiligheidsprofessionals in het lokale veld. In 1987 verscheen vervolgens een gids voor (sociale) marketing die specifiek op (ook) criminaliteitspreventie was toegeschreven (De Boer, 1987). Dat leidde in de jaren erna tot tal van projecten – vooral op het gebied van situationele criminaliteitspreventie – die eerst expliciet en later meer impliciet op marketingleest zijn geschoeid.

#### *Vernieuwende aanpak Haagse oud en nieuwrellen*

In het midden van de jaren tachtig liep de jaarlijkse oud en nieuwviering steeds meer uit de hand. De jaarwisseling van 1985 op 1986 leverde drie tot vier miljoen gulden schade op, vele ME-optredens en een dertigtal gewonden. Door de politie werd na een grondige analyse van het gedrag van de diverse publiekgroepen (en dat van de politie en instanties!) een nieuwe aanpak ontwikkeld, die geheel op sociale marketinggrondslagen was gebaseerd. Door de jaarwisseling met behulp van (vooral) concrete activiteiten én (ondersteunend) communicatie als 'feest' te *reframen* en door tal van doordachte ingrepen in de sociale en fysieke omgeving van de reischoppers werden de kansen op ongewenst gedrag sterk verminderd. Bij de eerstvolgende jaarwisseling werden schade en gewonden gehalveerd, het jaar erna volgde wederom circa een halvering en was ME-optreden niet meer nodig (Eysink Smeets, 1985).

#### *2005 - 2010: een 'new wave'?*

In de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkelde het marketingdenken zich gestaag verder. Kennis en inzichten werden steeds verfijnder, instrumenten geavanceerder. En ook de overheid bekwaamde zich steeds meer in het toepassen van marketinginzichten.

In (zeker de tweede helft van) de jaren '0' van deze eeuw is echter opeens een versnelling zichtbaar. Is het omdat de overheid een steeds grotere behoefte begon te voelen aan actieve beïnvloeding van gedrag? Is het omdat de wetenschap net op relevante terreinen aansprekende vooruitgang wist te boeken, zowel op het gebied van (neuro)psychologie als op het gebied van gedragseconomie? (zie bijvoorbeeld alleen al in Nederland: Dijksterhuis, 2007; Lamme, 2010; Tiemeijer, 2010).

In verschillende landen verschijnen in de laatste jaren boeken en rapporten die een overzicht geven van de belangrijkste bevindingen en die de lessen daaruit voor een groot (overheids)publiek toegankelijk proberen te maken. Enkele van de meest

bekende daarvan zijn *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness* (Thaler & Sunstein, 2008), *De Menselijke Beslisser* (Tiemeijer, Thomas & Prast, 2009), *Hoe mensen keuzes maken* (Tiemeijer, 2010) en *Mindspace: influencing behaviour through public policy* (Dolan et al., 2010).

De essentie van de nieuwe inzichten – en we beschrijven die voor het gemak nu maar even aan de hand van de laatst genoemde overzichtsstudie *Mindspace* – is dat het verstandig is om af te stappen van de oude lijn om gedrag te beïnvloeden: die van ‘*changing minds*’. Die lijn gaat er vanuit dat door het gebruik van (communicatie) instrumenten als ‘*incentives and information*’ mensen een rationele afweging zullen maken, op basis waarvan zij – verstandig als zij immers zijn – hun gedrag bijstellen. Dat nu blijkt echter veel minder het geval dan vaak wordt gedacht. Daarom moet het – in navolging ook van wat in het bedrijfsleven al eerder was gevonden – als vruchtbaarder worden beschouwd om van een strategie van ‘*changing minds*’ over te stappen op een strategie van ‘*changing contexts*’: het veranderen van de omgeving waarin wij onze beslissingen nemen en waarin wij vaak onbewust en automatisch reageren op invloeden (Dolan et al., 2010).

Het *Mindspace*-rapport zet de invloeden waarvan in het beleid gebruik kan worden gemaakt op een rij aan de hand van het acroniem MINDSPACE, op de manier zoals in onderstaande tabel is samengevat.

<b>Messenger</b>	Het effect van communicatie wordt sterk bepaald door (onze attitude ten aanzien van) de afzender
<b>Incentives</b>	Hoe wij reageren op <i>incentives</i> wordt sterk bepaald door vaste mentale patronen. Zo reageren wij sterk op het vermijden van verlies.
<b>Norms</b>	Wij worden sterk beïnvloed door wat anderen doen (en denken)
<b>Defaults</b>	Wij hebben de neiging ‘to go with the flow’ als opties al min of meer tevoren zijn bepaald
<b>Saliency</b>	Onze aandacht wordt vooral getrokken door datgene wat nieuw is en past bij onze interesse van dat moment
<b>Priming</b>	Vele van onze daden zijn ingegeven door onbewuste prikkels
<b>Affect</b>	Emotionele associaties werken sterk door op ons gedrag
<b>Commitments</b>	Wij willen graag consistent zijn met eerdere uitspraken of (wederzijdse) gedragingen
<b>Ego</b>	Onze gedragingen zijn er mede op gericht ons goed te laten voelen over onszelf

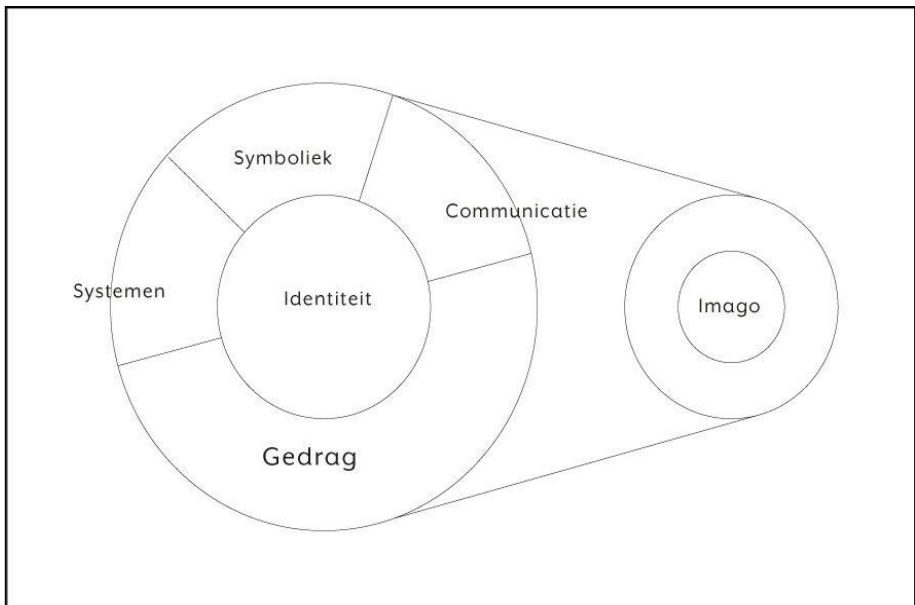
Tabel 5.1: ‘*Mindspace: a checklist of influences on our behaviour for use when making policy*’. Dolan et al., 2010, p8.

## 5.2 Lessen uit reputatie- en imagomanagement

Was marketing oorspronkelijk ontstaan vanuit de behoefte in het bedrijfsleven om de ruiltransactie met de klant te stimuleren, in de laatste decennia kwam – wederom in

eerste instantie vanuit het bedrijfsleven – ook een behoefte op om de attitudes en percepties van de klant ten aanzien van het eigen bedrijf te beïnvloeden. In toenemende mate werden reputatie en vertrouwen immers factoren zonder welke een bedrijf niet meer goed kon functioneren. Daarom worden zij ook wel geschetst als moderne kapitaalgoederen (naast de klassieke kapitaalgoederen geld, grondstoffen en arbeid (Van Riel, 2008)) . Het werd voor bedrijven steeds belangrijker een goede reputatie op te bouwen en te beschermen.

Veel onderzoek werd daarom ook op dit gebied weer uitgevoerd naar de totstandkoming van attitudes en percepties en de manier waarop deze beïnvloed kunnen worden. Daaruit komt naar voren dat – in tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht - reputatie en imago maar in beperkte mate door slimme communicatie (Public Relations, Public Affairs) kunnen worden beïnvloed. Zo komt de Rotterdamse reputatiewetenschapper Van Riel op basis van zijn uitvoerig onderzoeksprogramma tot de conclusie dat de invloed uitgaat van het feitelijk gedrag van de organisatie (80%), communicatie en gebruikte symbolen vormen hierop slechts een kleine aanvulling (Van Riel, 2008). Dat kan ook worden samengevat in onderstaande grafische afbeelding, afkomstig van *internal branding*-deskundige Van Eck (Van Eck, Willems & Leenhouts, 2008). Ook hier blijkt *changing minds* dus tekort te schieten, *changing experiences* lijkt meer zoden aan de dijk te zetten. Anders gezegd: reken niet zozeer op communicatie, maar breng verandering in wat je echt doet (en hoe je dat doet).



Figuur. 5.1 De belangrijkste drivers van het imago van een organisatie. Ontleend aan Van Eck, Willems & Leenhouts, 2008.

### 5.3 Hardnekkige mythen rond (overheids)communicatie

De hiervoor beschreven verschuiving in het denken van *changing minds* ten gunste van *changing contexts* (of *changing experiences*) is de laatste jaren ook zichtbaar in de ontwikkeling van het denken over overheidscommunicatie. In 2007 gooien Pol, Swankhuisen en Van Vendeloo de knuppel in het hoenderhok. In hun publicatie *Nieuwe Aanpak in Overheidscommunicatie* stellen zij dat de overheidscommunicatie zich op een dood spoor bevindt. Want deze communicatie kan zich binnen de overheid van oudsher op een grote populariteit verheugen, maar die populariteit is naar hun mening gebaseerd op een aantal hardnekkige mythes.

De eerste mythe is volgens Pol et al. (2007). dat massamediale campagnes tot gedragsverandering leiden. De tweede is dat een boodschap met sterke argumenten altijd overtuigt. De derde mythe is dat massamedia geschikt zijn voor kennisoverdracht aan de hele bevolking. Een vierde mythe is dat campagneboodschappen in door de overheid betaalde zendtijd zodanig opvallen dat zij de opinie weten te sturen. En zo gaan de auteurs nog even door.

Elk van die mythen, zo maken Pol et al. (2007) – later bijgevallen door Rijnja, Seydel en Zuure (2009) – duidelijk, is niet meer dan dat: een mythe. Overheidscampagnes leiden vaker niet dan wel tot gedragsverandering, zijn slechts één van de vele boodschappen waarmee mensen geconfronteerd worden en binnen dat informatiebombardement waarmee mensen normaal gesproken te maken hebben behoren overheidsberichten lang niet altijd tot de meest aansprekende of geloofwaardige. En een groep als de lager opgeleiden wordt er al helemaal niet mee bereikt.

#### *Nog een mythe*

Naast de door Pol et al. (2007) gesuggereerde mythen valt in het veld nog een hardnekkige mythe waar te nemen. En die is dat overheidscommunicatie langs precies dezelfde lijnen en op dezelfde grondslagen kan plaatsvinden als commerciële communicatie of de communicatie van non-profitorganisaties. Liu & Horsley (2007) vegen ook die gedachte van tafel. Zij benadrukken dat overheidscommunicatie tot in de diepste kern verschilt van commerciële communicatie en zelfs die van non-profitorganisaties. In een commerciële omgeving staat het product, het merk en het imago van het bedrijf voorop, terwijl in een non-profit organisatie het belang voorop kan staan. Bij overheidsmanagement en -communicatie staat het algemeen belang centraal, wat Allison (2004) al deed constateren dat : *“public and private management are fundamentally alike in all **unimportant** aspects”* (Allison, 2004).

De beschreven mythen behoren min of meer tot het gedachtegoed van vroege communicatietheorieën, zoals de zogenaamde injectienaaldtheorie. Deze schetst het publiek als een min of meer willoze en passieve ontvanger van de uitgezonden boodschappen, waarbij de gewenste boodschappen eenvoudig ingang vinden, alsof zij

worden ingebracht met een injectienaald. Inmiddels is in de communicatiewetenschappen duidelijk geworden dat dat een niet houdbare simplificering van de werkelijkheid is. Een andere – meer contextgestuurde - kijk op (overheids)communicatie is daarom nodig. In de navolgende paragrafen verkennen wij de hoofdlijnen daarvan.

#### 5.4 Nieuwe inzichten in verspreiding, verwerking, doorwerking van informatie

De werking van communicatie wordt, zo stellen Rijnja et al. (2009)<sup>3</sup>, veel beter begrepen als ook in aanmerking wordt genomen hoe burgers in de praktijk informatie tot zich nemen en hoe zij die informatie verder, bewust of onbewust, toepassen. Hoe verspreidt informatie zich door de sociale gemeenschappen waar burgers toe horen en op welke manier worden daarbij interpretaties aan overheidsboodschappen gegeven?

Van Woerkum (2004) benadrukt in dit kader dat wat zich afspeelt tussen ontvangers eigenlijk veel zwaarder weegt dan wat gebeurt tussen zender en ontvanger: In onderlinge gesprekken wordt de werkelijkheid als het ware ge(re)construeerd. Wat de *peer group* ergens van vindt blijkt dan van groot belang. In die zin is het vooral de autoriteit van de *peer group*, niet die van de overheid, die aanzet tot het gewenst gedrag. Dat geldt nog eens extra waar de overheid voor velen niet als een bijzonder geloofwaardige afzender geldt. De neiging bestaat immers vertegenwoordigers van de overheid te zien als *blame-avoiding* en *creditclaiming*, iets wat de autoriteit van hun informatie ondergraaft (Béland, 2007),

##### *Hoe wordt informatie verspreid?*

Diffusiemodellen lijken een beter beeld te geven van de verspreiding van informatie door de samenleving dan de aloude injectienaaldtheorieën. Het *two step flow model of influence* van Katz et al. laat bijvoorbeeld zien hoe eerst een klein groep opinion leaders wordt bereikt, die vervolgens als intermediair fungeren naar de rest van de samenleving. Rogers schetst in zijn *diffusion of innovations* model een vergelijkbaar patroon, maar dan over de schakels van *early adopters*, die een *early majority* inspireren, waardoor uiteindelijk ook een late majority wordt bereikt.

In reactie op het wel vrij lineaire karakter van deze modellen schetst Granovetter (1973; 1978), ten slotte, in zijn theorie van de *Strength of Weak Ties*, dat informatie lang niet altijd hoeft te lopen over sterke banden tussen mensen. Ook via *weak ties* weet informatie zich te verspreiden van groep naar groep. Zoals gezegd laten mensen zich daarbij inspireren door keuzen die anderen al voor hen hebben gemaakt: als zij die keuze hebben gemaakt zal dat immers niet voor niets zijn (Cialdini's principe van *social proof*, 2001). En Watts & Dodds (2007) laten in aansluiting hierop zien dat grote golven van invloed niet per definitie gedreven hoeven te worden door invloedrijke personen: het effect kan ook ontstaan door een kritieke massa van makkelijk

beïnvloedbare personen. Gladwell (2000) maakt daarbij aannemelijk dat een kleine groep sleutelpersonen (*influentials*) door hun sociale positie wel een sleutelrol kan vervullen.

Na het schetsen van dit panorama wijzen Rijnja et al. (2009) er ten slotte op dat de entree van sociale media een snelle diffusie van informatie natuurlijk sterk heeft vergemakkelijkt. In marketing en reclame wordt daar ook al actief gebruik van gemaakt in de vorm van zogenaamde *viral marketing*, waarbij beoogd wordt dat informatie zich via sociale netwerken als het ware vanzelf verspreid<sup>4</sup>.

#### *Hoe wordt informatie verwerkt?*

Ook waar het gaat om de verwerking van informatie is het tijd om afscheid te nemen van de traditionele modellen van min of meer rechtlijnige, rationele informatieverwerking, zo stellen Rijnja et al. (2009). Zij wijzen daarbij in eerste instantie op 'klassieke' psychologische mechanismen als *cognitieve dissonantiereductie*, die er op wijzen dat mensen er alles aan zullen doen om spanning tussen hun bestaande opvattingen en gedragingen en nieuwe informatie op te heffen. Dat kan door nieuwe cognities toe te voegen of bestaande cognities te veranderen.

Maar voor een goed begrip van de werking van communicatie is het volgens hen vooral nodig meer oog te hebben voor het feit dat informatie als het ware op twee verschillende manieren kan worden verwerkt. In hun *elaboration likelihood model* laten Petty & Cacioppo (1986) zien dat informatie allereerst verwerkt kan worden via de centrale route, waarbij het reflexieve systeem als het ware zorgvuldig nadenkt over de ontvangen informatie. Maar informatie kan ook verwerkt worden via de perifere route, waarbij informatie veel meer verwerkt wordt langs automatische, impulsieve weg.

Het eerste systeem zal alleen gebruikt worden wanneer er sprake is van een hoge mate van betrokkenheid bij een thema, een zekere mate van voorkennis én van ruimte om ook werkelijk over de aangereikte informatie na te denken. Wanneer hier geen sprake van is, komt het perifere systeem in aanmerking, dat echter met geheel andere *cues* moet worden aangesproken. Via *priming* kunnen dan mensen als het ware ook worden voorbereid in een gewenste richting, zeker als die *priming* al aansluit bij de gemoedstoestand van de doelgroep. Ook hiervan wordt in marketing en reclame al bewust gebruik gemaakt (om gedrag te stimuleren).

#### *Onbewuste gedragsbeïnvloeding?*

Het is (dus) mogelijk mensen zodanig te prikkelen dat gedrag haast automatisch en onbewust daarop volgt, zo stellen Rijnja et al. (2009) in navolging van de auteurs die ook al in paragraaf 5.1 werden genoemd. Dat kan volgens hen ook vooral gebeuren door de context van mensen te beïnvloeden, langs de lijnen die eerder in paragraaf

---

4

Ook in de overheidscommunicatie rond veiligheidsvraagstukken is daarmee inmiddels de eerste ervaring opgedaan, met bijvoorbeeld een viralcampagne rond informatiebeveiliging.

5.1. al werden beschreven. Ook bijvoorbeeld de campagne die vaak als voorbeeld van (wel) succesvolle overheidscommunicatie wordt genoemd, de Bob-campagne - is gebaseerd op meerdere van de hier bedoelde principes en mechanismen. Let wel, het gaat hier vooral om en over het beïnvloeden van gedrag, niet zozeer om het beïnvloeden van percepties.

## 5.5 Resultaat: een paradigmawisseling ten aanzien van effectieve (overheids)communicatie

De integratie van veel van de hiervoor beschreven inzichten uit de gedragswetenschappen in de communicatiewetenschappen heeft recent in feite geresulteerd in een paradigmawisseling ten aanzien van effectieve (overheids)communicatie (Van Woerkum, 2004). In het nieuwe paradigma wordt gefocust op de context waarin burgers zich beelden vormen en keuzes maken en waarin informatie zich verspreid. Niet de boodschap van de zender wordt daarbij tot uitgangspunt genomen, maar de burger en zijn context. Dat heeft vergaande consequenties voor de inrichting van (overheids)communicatie.

Voor de overheid is het bijvoorbeeld nu de uitdaging *“op zo’n manier met de burger in contact te komen dat zij zowel invloed kan uitoefenen op de informatie die de burger selecteert als op het proces van verwerking. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door interactie tot stand te brengen tussen overheid en burgers, zodat de overheid zeker weet dat zij de aandacht van de burger heeft, gehoord wordt en zaken kan toelichten als de burger hier behoefte aan heeft”*. (Rijnja et al., 2009, p 197-198)

Rijnja et al. voegen daaraan toe dat mensen in het algemeen worden gedreven door twee “motivationale principes”. Het eerste is het streven naar de meest positieve opbrengst in een zeker situatie (het utiliteitsprincipe). Het tweede is het actieve streven naar cognitieve ordening en zinvolle betekenisgeving. Het gaat daarbij om het verwerken van informatie op een zodanige manier, dat de ongestructureerde en soms chaotische werkelijkheid kan worden begrepen en geduid, betekenis kan worden verleend.

Een proces van betekenisgeving komt vooral op gang *“wanneer individuen de werkelijkheid niet meer kunnen begrijpen met de routines, schema’s of ervaringen die binnen de context beschikbaar zijn. Dat gebeurt bijvoorbeeld wanneer individuen door een overvloed aan vaak tegenstrijdige informatie in verwarring raken, met als gevolg dat men bepaalde gebeurtenissen op verschillende manieren duidt”*. (Rijnja et al., 2009, p. 199).

Aanreiken van nieuwe informatie via (overheids)communicatie kan dan nuttig zijn. Dat gaat alleen op als die informatie – en de manier waarop die wordt aangereikt – aansluit bij de mechanismen in de specifieke context c.q. omgeving van de ‘ontvanger. De uitdaging is dan om daarbij zoveel mogelijk gezamenlijke betekenissen te creëren. Dat houdt in, aldus Rijnja et al. (2009) (mede op basis van Seydel, 2009), *“dat het verstrekken van alleen maar informatie volstrekt onvoldoende is. Het gaat*



*erom de betekenis van de situatie voor de burger of groepen burgers te leren begrijpen en waar mogelijk bij te sturen om vervolgens een handelingsperspectief voor alternatief gedrag te bieden. Effectieve communicatie bevat een narratief, een 'verhaal', waarin een 'betekenisvolle beschrijving' van de huidige context (...) is opgenomen.*

### *Succesfactoren*

Op basis van deze veranderde kijk op overheidscommunicatie formuleren Rijnja et al. (2009) ten slotte zes factoren die bepalend zijn voor succes bij contextuele (overheids)communicatie:

1. De verwachtingen of attitudes van individuen (hun oordelen, redeneringen, diep-gewortelde gewoonten of irrationele overtuigingen vormen het vertrekpunt)
2. De sociale omgeving (de kracht hiervan op de al dan niet bewuste oordeels- en besluitvorming is hiervoor al ruimschoots aan de orde geweest)
3. Zelfeffectiviteitsverwachtingen (met name relevant bij verandering van gedrag: hoeveel geloof heeft men in het eigen vermogen tot die gedragsverandering)
4. Emoties (emotie bepaalt in hoge mate in hoeverre informatie al dan niet 'doorkomt')
5. Vertrouwen (in de zender van de communicatie. Voor betekenisvolle communicatie is het dan ook zaak gericht na te gaan wie in welke context met name vertrouwd wordt (en waarom))
6. Consistentie

Bij het laatste punt, dat van de consistentie, wijzen de auteurs op de traditionele werkwijze binnen de overheid om eerst het beleid geheel te ontwerpen en dan de voorlichter te vragen "het kant en klare beleid 'uit te leggen' aan de burgers, die zich vervolgens blijmoedig zullen gedragen volgens de nieuwe regels". Ook op dit punt is echter een paradigmaverschuiving nodig. In de contextuele benadering vormt de burger juist het startpunt van de communicatie én de beleidsontwikkeling. En kijkt men daarbij dus eerst door zijn ogen en vanuit de context van zijn omgeving.

Ook Liu & Horsley (2007) benadrukken het belang van consistentie in overheidscommunicatie. Overheidscommunicatie kan in hun optiek tot uiting komen in uiteenlopende '*micro-environments*'. Intragouvernementeel, wanneer de communicatie vooral gericht is op de eigen organisatie. Intergouvernementeel, als sprake is van communicatie tussen overheidslagen onderling. Extern, als er sprake is van communicatie met het publiek en *multilevel* als er daarbij ook nog eens meer dan één overheidslaag betrokken is bij de communicatie richting het publiek. De uitdaging is volgens Liu & Horsley de communicatie in elk van deze '*micro-environments*' optimaal

afgestemd te doen zijn op de specifieke context, terwijl ook nog eens sprake dient te zijn van consistentie tussen de verschillende environments.

Deelnemers aan de diverse Ateliers onderstreepten het belang van consistentie met klem (net als de moeilijkheid van de feitelijke realisatie daarvan), ook omdat vaak zo vele verschillende overheidsinstanties en andere instituties tegelijkertijd een rol ten aanzien van een voor burgers relevant probleem hebben. Het proberen met één mond te spreken werd daarbij als één van de grootste uitdagingen voor de komende tijd gezien.

## 6 Hoofdpunten van een veelbelovende communicatiestrategie

Het onderzoek draait om de vraag of en hoe overheidscommunicatie een bijdrage zou kunnen leveren aan het verbeteren van percepties van overlast en verloedering enerzijds en maatschappelijke onrust, radicalisering en polarisatie anderzijds. Hoe zou nu voorkomen kunnen worden dat vormen van overheidscommunicatie de percepties van overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering evenzeer in de hand werken als verminderen? En: wat zouden werkzame, *evidence-based* communicatiestrategieën kunnen zijn?

### *De noodzaak van aandacht voor beleving*

Als we (percepties van) overlast, verloedering, maatschappelijke onrust, radicalisering en polarisatie *just for the sake of argument* sterk versimpelen, dan is er sprake van gevoelens van (on)veiligheid. Als burgers een afwijkend beeld hebben van de feitelijke (on)veiligheidssituatie in hun woon- en werkomgeving, of als zij kleine of grote maatschappelijke dreigingen als ernstiger ervaren dan werkelijk aan de orde is, of als die ervaring zich gaat uiten in maatschappelijke uitsluiting van specifieke groepen (die als groep niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor dergelijke dreigingen), dan voelen overheden in de uitvoering van hun publieke taak, hoe dan ook, echt een probleem.

Juist ook op het terrein van veiligheidszorg is het de laatste jaren ondenkbaar geworden dat bestuurders, politici en professionals zich geen rekenschap geven van het belang van beleving, van de publieke percepties van (on)veiligheid. Het onderkennen van deze beleving wordt breeduit als essentieel ervaren voor het (herstel van) vertrouwen in de overheid, voor het concrete gezag van handhavers en mensen die een publieke functie uitoefenen, en voor een adequate taakuitoefening *tout court*.

### *Generieke aanpak lastig*

De veiligheidsbeleving van het publiek wordt beïnvloed door een scala van zeer uiteenlopende factoren, zo is al vaker uit onderzoek gebleken (zie Vanderveen, 2006, Oppelaar en Wittebrood 2006, Eysink Smeets, Vanderveen en Roest, 2010). De nu voorliggende studie heeft duidelijk gemaakt dat dit ook geldt voor een 'deelverzameling' uit die veiligheidbeleving, de percepties van overlast, verloedering, maatschappelijke onrust, radicalisering en polarisatie. Deze percepties – en de factoren die daarop van invloed zijn – zijn daarbij in hoge mate plaats-, persoon- en tijdafhanke-lijk. Dat maakt dat generieke communicatie al snel inadequaar, ja zelfs tegengesteld zal kunnen werken. Maar wat is dan wel mogelijk om – met behulp van overheidscommunicatie – deze percepties te beïnvloeden?

## 6.1 Wat betekent dat nu voor een communicatiestrategie?

De eerste vraag die bij het denken over een communicatiestrategie gesteld moet worden is: wat willen we nu bereiken? Kernvraag daarbij is of het ons nu eigenlijk te doen om beïnvloeding van percepties of beïnvloeding van gedrag? Aanleiding van deze (en de voorgaande) studie(s) was de beïnvloeding van de percepties, zoals gemeten door de Integrale veiligheidsmonitor en varianten hierop. In de praktijk is echter ook vaak een grote behoefte aan het beïnvloeden van gedrag (gooi geen rommel op straat, verniel geen bushokjes of houd rekening met de burens). Beide doelen kunnen op gespannen voet staan met elkaar. Zoals we in de vorige hoofdstukken hebben kunnen lezen, kan gedragscommunicatie juist ertoe leiden dat (al dan niet tijdelijk) méér probleemgedrag wordt ervaren. En ook is het al vaker gedocumenteerd dat wanneer aanpakken van bepaald probleemgedrag succesvol zijn, dit in eerste instantie leidt tot hogere ervaring (en melding) van problemen, voordat deze na verloop van tijd afneemt. Zo bezien kan ook – in tegenstelling tot het volksgeloof – een vergroting van de gemeten probleemperceptie juist wijzen op het succes van een aanpak. Het is dus zaak tevoren goed te bepalen wat nu echt gewenst wordt.

*Als het inderdaad om de percepties gaat, gaat het dan om de percepties 'dichtbij' of 'veraf'?*

Uit ons onderzoek blijkt dat het belangrijk is om een onderscheid aan te brengen tussen de percepties 'dichtbij' (*private* percepties) en die 'veraf' (*collectieve* percepties). Private percepties komen tot stand op basis van – vooral – eigen ervaringen, terwijl de collectieve percepties vooral gevormd worden door de vertekende werkelijkheid die tot mensen komt via beelden en uitvergrotingen in de media. De 'eigen' percepties bepalen in hoge mate de ervaring in en leefbaarheid van de eigen leefomgeving, terwijl de collectieve percepties vooral het beeld van 'de toestand voor het land in het algemeen' betreffen en daarmee ook consequenties hebben voor verwachtingen ten aanzien van de overheid en politiek. Eerder lieten we zien dat van een verband tussen de (optelsom van) private percepties en de collectieve percepties nauwelijks sprake is. Eysink Smeets en Van 't Hof (2010) wezen er recent op dat wat in het ene geval goed is voor de perceptie in het andere geval juist op gespannen voet daarmee kan staan. Meestal wordt gelijktijdige beïnvloeding van de perceptie gewenst, waardoor de uitdaging van een lastig schaken op twee borden ontstaat.

*Communicatie 'sec' biedt beperkte mogelijkheden, communicatie door 'doen' biedt meer soelaas*

De verwachtingen ten aanzien van overheidscommunicatie zijn traditioneel hoog, de effectiviteit waar het gaat om gedrag- en perceptiebeïnvloeding relatief laag, zo schetsten wij al in het voorgaande hoofdstuk. De strategie van *changing minds* (wat wel vooral via communicatie kan gebeuren) biedt daarbij aanzienlijk minder perspectief op succes dan die van *changing contexts*. Maar die laatste strategie vereist meer dan alleen communicatie 'sec', het vereist vooral anders handelen. Waarbij dat handelen overigens via symbolische communicatie weer een krachtige en werkzame

boodschap kan overbrengen. Van communicatie in enge zin kan dus overwegend maar een beperkte, meestal ondersteunende werking worden verwacht.

Waar het gaat om het beïnvloeden van percepties van overlast en verloedering worden veelbelovende resultaten behaald wanneer organisaties hun zichtbaarheid en toegankelijkheid vergroten. Dat kan bijvoorbeeld door – via verfijnde methoden – nauw samen te werken met burgers in de buurten waar ze wonen. De problemen die zij ervaren, dienen als uitgangspunt te worden genomen, er moet samen met hen echt aan gewerkt worden en de resultaten dienen frequent teruggekoppeld te worden. Communicatie in engere zin wordt in deze gevallen vaak wel ter ondersteuning van activiteiten ingezet. Maar het punt is dat de activiteiten, het doen, een sterke symbolische boodschap heeft, namelijk dat de problemen die men ervaart worden gezien, serieus genoemd worden en dat ze worden aangepakt.

Uit evaluaties in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat een dergelijke werkwijze effectief is. De veiligheidsbeleving verbetert, terwijl ook het vertrouwen in de betreffende (overheids)organisaties toeneemt (Skogan, 2007; Innes, 2004; Tuffin 2006). In Nederland experimenteert men met een dergelijke werkwijze, maar het aantal betrouwbare effectiviteitsevaluaties is heel beperkt.

#### *Communicatie door ‘doen’ luistert echter nauw*

We hebben in het voorgaande echter ook kunnen zien dat ‘verschijnselen’ in het veld en de (re)actie daarop van de overheid in een actie-reactie-achtige verstrengeling met elkaar verkeren, waardoor de waarneming van het verschijnsel de reactie bepaalt, maar de reactie net zo goed de waarneming van het verschijnsel. (Al dan niet symbolische) communicatie rond overlast, verloedering of de andere probleemvelden kan voor burgers dus een antwoord vormen op ervaren problemen, maar ook een startpunt (of de bril waardoor de problemen worden bekeken). Zoals de in de criminologie overbekende zinsnede uitdrukt: *“ik zie hier zoveel politieagenten, het zal hier wel onveilig zijn”*. Het is dus zaak bewust te zijn van de symbolische communicatie die in handelen (en communicatie in enge zin) besloten ligt. Dat geldt ook voor het handelen (en het debat) van politiek en bestuur. De punten die door hen geagendeerd en besproken worden, de manier waarop en de daarbij gebruikte bewoordingen en probleemdefinities werken onontkoombaar door in de publieke percepties van de bedoelde probleemvelden, op zowel privaat als collectief niveau.

#### *Nee, tenzij.....*

Deze constatering leidt tot een kernpunt in onze strategie. Door de bovenstaande actie-reactie verstrengeling leidt communicatie al snel tot onbedoelde en ongewenste (neven)effecten. Kort gesteld: communicatie is al snel ‘teveel’. Wij adviseren dan ook de vuistregel, dat er niet gecommuniceerd wordt in de klassieke zin van het woord, tenzij er sprake is van een *trigger event* (waarover we later komen te spreken).

Feitelijk volgen we daarmee de aloude public relations wetmatigheid, dat de beste vorm van voorlichting er uit bestaat om een organisatie (en bijbehorende kwesties) juist zoveel mogelijk uit de pers te houden. Alleen dan kan het geloof in een krachtig merk, persoon of bedrijf intact blijven. Voor de overheid gold lange tijd dat beleid juist door de kracht van argumenten werd uitgevent. We stellen vast dat dat voor de overheid anno 2011 feitelijk hetzelfde geldt, nu in onze mediamaatschappij emoties welig tieren en hyperbolische overdrijvingen en uitvergrotingen aan de orde van de dag zijn.

#### *Succes hangt af van wie het zegt*

Een volgend kernpunt bij het communicatieve handelen van de overheid is de zoektocht naar de meest geschikte *afzender*. We hebben immers vastgesteld dat de overheid als “*geloofwaardige afzender*” onder vuur ligt. Het algemene publiek kijkt kritisch naar – vrijwel alle - boodschappen van politici en hooggeplaatste bestuurders: zij *spinnen* immers hun boodschap, zo oordeelt de gemiddelde burger bewust of onbewust, zodat zij schuld kunnen ontwijken en successen kunnen claimen. Dat betekent dat de gezagsdrager of een “*anonieme overheid*” lang niet altijd een geschikte afzender is, behoudens in tijden van crisis, wanneer er juist weer behoefte is aan een autoriteit-om-aan-vast-te-houden. Daarentegen lijkt de professional voor burgers wel nog steeds een geloofwaardige bron.

Nabijheid en bekendheid lijken daarbij sterke criteria. De plaatselijke professional met contacten in de buurt is in de meeste gevallen een geloofwaardiger, betrouwbaardere boodschapper. In de dagelijkse praktijk staat deze professional bovendien al in contact met burgers in de buurt. Als het om kwesties gaat, die van groot belang zijn voor de buurt, is er altijd een aantal hoogbetrokken burgers actief. Deze hoogbetrokken burgers kunnen op hun beurt gemakkelijker in contact treden met andere burgers..

#### *Het belang van netwerken, communities en gemeenschappen*

Onze communicatiestrategie vergt dat we meer in *netwerken* dan in doelgroepen gaan denken. Het denken in doelgroepen suggereert immers dat er gemeenschappelijke persoonskenmerken te benoemen zijn, die geadresseerd kunnen worden. Netwerken appelleren nu juist aan een gedeelde interesse. Het delen van een gemeenschappelijke interesse maakt dat boodschapper (*peer leader*), boodschap (*shared issue/concern*) en ontvanger (*peers*) in zekere mate congruent zijn: juist bij *high involvement* issues is dat cruciaal. Tot slot, zijn er lokaal vaak al gemeenschappen en *peers* actief, die met andere gelijkgestemden over issues praten en delen. Dat gegeven vormt een belangrijk aanknopingspunt voor onze strategie.

We stellen voor om actief in verschillende netwerken aanwezig te zijn. Daarin vervult ‘de overheid’ soms al een actieve rol, zoals wijkraden bijvoorbeeld. In andere netwerken moet men nog actief worden, zoals in lokaal gebonden buurthyves bijvoorbeeld). Door in offline en online netwerken, communities en gemeenschappen actief te zijn, ontstaat, haast organisch netwerkcommunicatie. Tussen practitioners en

burgers, tussen hoogbetrokken burgers en wat minder betrokken burgers en, tot slot, van deze burgers 'terug' naar dezelfde practitioners van de overheid.

#### *Het belang van 2-zijdige in plaats van zender-ontvanger communicatie*

Feitelijk “*koppelt*” een aantal van de hierboven benoemde punten fraai met recente inzichten over effectieve overheidscommunicatie. Als we het bijvoorbeeld over het beeld van de *ontvanger* van de boodschap hebben, valt op dat we deze in lokale gemeenschappen moeten plaatsen: communicatie op ‘onze’ terreinen zal dicht in de buurt moeten komen van het ooit in de marketingwereld gepropageerde (maar in de praktijk vaak onhaalbare) *one-to-one* marketing en communicatie. Inzetten op, in de *key drivers* benoemde, factoren als nabijheid, onderlinge verbondenheid en betrokkenheid, maar ook het delen van emoties vormen, bijvoorbeeld, feitelijke randvoorwaarden voor het direct communiceren met burgers (lokaal en op internet).

In dergelijke *microconversaties* is het echter zaak dat ook de *boodschap* precies aansluit bij de beleefde ‘feiten’, de plaatselijke ‘taal’ en geldende mores. De boodschap moet in een ideale aanpak geformuleerd worden door burgers zelf. Dan treedt namelijk een versterkend effect op, waarbij zij als kennisdragers richting hun medeburgers zullen optreden.

#### *Emoties even belangrijk als feiten*

Overheidscommunicatie gaat vrijwel altijd over zaken waarbij in communicatief opzicht sprake is van *high involvement* issues. Behalve rationele en feitelijke argumenten (logos), spelen normen en waarden (ethos) en emotie (pathos) daarbij een rol. Dat betekent dat effectieve communicatie op alle drie de onderdelen zou moeten aangrijpen.

- meer dan ooit
- niet alleen inhoud, maar ook betrekkningsniveau
- drie C's: controle, confirmatie, compassie

#### *Gaat het om communicatie ten tijde van schokkende incidenten of niet?*

Rond of kort na gebeurtenissen die een hoge impact op mensen hebben zijn de eisen ten aanzien van (overheids)communicatie aanzienlijk anders dan op andere momenten het geval is. De vuistregel (niet communiceren) geldt niet in deze situaties. De behoefte van mensen is dan anders. Er is behoefte om emoties te kunnen uiten, aan houvast, aan bekrachtigende of verzekerende signalen. Er is dus allereerst het vermogen nodig om adequaat te kunnen schatten op welk moment, op welke plaats, op welke schaal er sprake is van zogenaamde *trigger events*. Ten tweede is het de uitdaging dan op een aansprekende manier *controle, confirmatie en compassie* uit te kunnen dragen (Eysink Smeets, 2008)

*De start: “de luisterende overheid”*

We realiseren ons dat deze aanpak, niet zozeer “zomaar een ander kunstje” is, maar feitelijk nogal wat vraagt van de overheid, op vrijwel alle niveaus. Het gaat zoals Van Woerkum en Rijnja al aangaven om een paradigmashift, die dus ook grote consequenties heeft om goed door te voeren!

Om adequaat met burgers te communiceren over overlast, verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering, is het zaak dat er vooraleerst ‘aangesloten’ wordt bij de taal en gevoelens van diezelfde burgers. De inwoners van Nederland agenderen –op hun eigen plek, in hun eigen taal en in hun eigen *peer group*– wat zij van hun directe omgeving ‘vinden’. Wil onze contextuele communicatieaanpak kunnen slagen, dan is het – voornamelijk – zaak om op lokaal niveau in lokale conversaties het oor te luister leggen, zodat ‘het antwoord’ van de overheid (in woord en daad) aansluit bij de beleving van de burgers.



## 7 De communicatiestrategie concreet gemaakt

Nu we onze strategie hebben uitgewerkt, is het zaak om in te zoomen op het ‘hoe’. Onze aanpak vraagt namelijk veel: vertrouwen in lokale professionals, bijvoorbeeld. En van formele gezagsdragers dat ze in de regel terughoudendheid durven betrachten. En tegelijkertijd straf optreden, als ‘de pleuris uitbreekt’. Dat vergt de nodige balanceerkunst. In alle gevallen speelt woordvoering een zeer essentiële rol. Deels omdat er van deze afdeling verwacht wordt, dat er in de meeste gevallen vooral *niet* gecommuniceerd wordt, maar wordt doorverwezen naar de lokale practitioners die van de hoed en de rand weten. En deels omdat de door ons ingezette fijnmazige communicatie regie behoeft: practitioners moeten, weliswaar in hun eigen woorden, goed op de hoogte zijn van de lijnen en dominante thema’s van de organisatie. Zij zijn immers de eerste lijn van communicatie geworden.

### 7.1 Al met al: de 10 belangrijkste stelregels

Om een dergelijk fijnmazig communicatieproces in goede banen te leiden, is het zaak om met de volgende tien kernpunten rekening te houden.

#### 1. *“Luister voordat je gaat zenden!”*

In het algemeen geldt dat de receptie van verschijnselen van overlast, verloedering, radicalisering, polarisatie en maatschappelijke onrust lokaal kan verschillen en van verschillende ladingen kan worden voorzien. Deze verschillen in receptie in beeld krijgen is essentieel, alvorens te ‘zenden’: de boodschap kan – immers – verschillend worden ontvangen en gelabeld, waardoor het feitelijk effect teniet gedaan wordt.

#### 2. *“Zoek naar het laagste mogelijke schaalniveau”*

Overlast, verloedering, radicalisering kennen verschillen in tijd, plaats. Zoals we uit de *key drivers* hebben kunnen opmaken, is het buurtniveau (in geografische zin ‘nabijheid’) het meest geschikte communicatieve aangrijpingspunt om over de beide thema’s in gesprek te komen. “Daar is al sociale verbondenheid (social efficacy) en is, bijvoorbeeld, ook de kans om emoties te (laten) delen. De communicatieve uitdaging is, hoe “daar” te komen.

#### *De kracht van buurtsites*

Community-sites zijn bij uitstek plekken waar sociale verbondenheid gevoeld wordt (social efficacy). Daardoor vormen ze wellicht de kern van internet. Ze zijn er in alle soorten en maten. Anders dan social media als Twitter of Facebook,

bestaan communitysites al meer dan tien jaar. Hyves is er verantwoordelijk voor dat er in het Nederlandse internetlandschap relatief veel communities te vinden zijn. Dat komt met name doordat Hyves een klik-en-klaar platform biedt; ook mensen zonder programmeerkennis of ruime internetervaring zijn snel in staat om een Hyve te starten. Ook op buurtniveau zijn dergelijke platforms in alle soorten en maten te vinden. In geïnstitutionaliseerde vorm, zoals bijvoorbeeld <http://www.amersfoortzuid.nl/> of <http://www.verbaarsjes.nl/> (beide geïnitieerd door de gemeente). Vaak zijn dit -relatief- kleine podia, waar interactie minimaal is. Op 'eigen' plekken, die door burgers zelf zijn opgericht, is er vaak meer actie. De Baarsjes Hyve (<http://baarsjes.hyves.nl/>) kent bijvoorbeeld al 1017 leden en is door bewoners zelf opgezet. Er worden borrels georganiseerd, ervaringen uitgewisseld en contacten onderhouden. De Utrechtse Tuindorp Hyve kent er 315 <http://tuindorp--utrecht.hyves.nl/>. Of [www.overvecht.nu](http://www.overvecht.nu), waar een aantal wijkbewoners actief gaat bloggen.

### 3. *“Communiceer niet in ‘boodschappen’ maar maak deel uit van de conversatie (dialogoog aangaan)”*

Met deze notie verbinden we de ontwikkelingen op communicatief vlak (het ontstaan van lokale, informele netwerken in de samenleving en op internet) met het belang dat mensen hechten aan hun eigen buurt en wijk alsook de kracht van *peers* en lokale *opinion leaders*. Buurtregisseurs, wijkagenten, welzijnswerkers: zij moeten er voor zorgen dat de buurtbewoners hen als logische en direct-benaderbare aanspreekpunten gaan zien. Als dat zo is, ontstaat er ook ruimte om eigen boodschappen in dit netwerk te verspreiden. En ontstaat er bovendien 'samen' betekenis en duiding.

Politie, brandweer en andere hulpverleners moeten social media als Twitter tijdens grotere calamiteiten gebruiken om de vorming van 'rampmythes' tegen te gaan. Dat zijn bijvoorbeeld geruchten over plunderingen en gezondheidsrisico's. Door de berichtenstroom op social media in de gaten te houden kunnen hulpverleners dergelijke berichten meteen tegenspreken.

Aldus bestuurskundige Menno van Duin tijdens zijn intrede als lector crisisbeheersing aan de Politieacademie en het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV). Volgens Van Duin was bij de brand in Moerdijk vrijwel iedereen al 'tuitterend, pingend, bellend en mailend' informatie aan het verspreiden, voordat het eerste officiële bericht van de hulpverleners naar buiten kwam.

### 4. *“Bedenk wie de beste afzender is”*

Zoals we al eerder hebben betoogd: de beste afzender is tegenwoordig vaak een professional (die in de buurt werkzaam is). Deze heeft een herkenbaar en persoonlijk

'gezicht' en is voor de buurtbewoner bekend en betrouwbaar (doordat hij er 'altijd' is). Daarbij is het adagium: *"laat anderen met je boodschap aan de haal gaan!"*

*Twitter als laagdrempelig en lokaal communicatiekanaal (community policing)*

We zijn van mening dat een professional in de regel een geschikte afzender is. Op het sociale netwerk Twitter bruist het van dergelijke initiatieven. Zo is er een aantal twitterende wijkagenten en andere politiefunctionarissen actief. In Utrecht bijvoorbeeld, waar [http://twitter.com/wijkagut\\_zuilen](http://twitter.com/wijkagut_zuilen) actief twittert over 'de toestand in de buurt'. Of in Tilburg, waar zijn twee wijkagenten (André Wever en Michel van Dongen) aan de slag zijn via [http://twitter.com/wa\\_tilbwest05](http://twitter.com/wa_tilbwest05). Aan de andere kant is er ook (nog) een communicatieve beperking bij Twitter: dit sociale netwerk explodeert dusdanig, dat het zicht op al die prachtige initiatieven ook lastiger wordt. Meer concreet: twee auteurs van dit rapport zijn woonachtig in twee wijken (in Amsterdam en Utrecht) waar een wijkagent aan het twitteren is....zonder dat beide auteurs (semi-actieve Twitteraars) dat wisten.

5. *"Personaliseer de afzender (een menselijk gezicht)"*

Zie vorige notie: als er 'eigen' boodschappen gedeeld 'moeten' worden, is het zaak om zulks via de lokale netwerken te doen: daarbij zijn de personen zoals de wijkagent, de buurtregisseur of de welzijnswerker de bekende personen; en dus een betrouwbare afzender. En bedenk daarbij dat de veelvuldige roulatieschema's (*job rotation*) van de overheid in de praktijk afbreuk doen aan deze herkenbaarheid.

In de campagne van 1992 hebben de Verenigde Staten te kampen met massale werkloosheid. 'Joe Sixpack' ervaart dat het water aan de lippen staat. Er is sprake van maatschappelijke onrust. Het debatmoment tussen George Bush (senior) en Bill Clinton in 1992 over dit thema (werkloosheid) laat de benodigde mix tussen empathie, feiten en optreden prachtig zien. Na een feitelijke uiteenzetting van George Bush dat er veel *effort* gestoken is in het scheppen van werk en het bestrijden werkloosheid, is het de beurt aan Clinton. Clinton doet het anders: hij stapt achter zijn spreekstoel vandaan en loopt naar het publiek. Hij zoekt contact. Kijkt een aantal arbeiders bewust aan. Ook hij begint met wat feiten, maar vertelt ook al vlug dat hij al 13 maanden in deze staat rondreist en ziet wat in gezinnen teweegbrengt. Weer wat feiten en dan de beroemde quote *"I feel your pain."*

6. *"Zorg voor congruentie tussen publiek probleembesef en beleidsmatige aandacht"*

Het algemene publiek koppelt probleembesef aan de zichtbaarheid van het overheidsbeleid bij de bestrijding van criminaliteit en overlast. Feitelijk is het zaak om aanpak door de overheid aan dit probleembesef te spiegelen. Waar dit niet het geval

is, is de kans aanwezig dat het beleid of de aanpak het tegenovergestelde effect sorteert als wordt beoogd.

		Zichtbaarheid van de aanpak	
		Laag	Hoog
Probleembesef onder het publiek	Laag	Geen probleem	Kans op toename van gepercipieerde overlast of verloedering
	Hoog	Aantasting vertrouwen in overheid: heeft geen aandacht voor ons probleem	Geen probleem

*Congruentiematrix*

#### 7. “Organiseer collectief geheugen”

Zoals we al eerder hebben betoogd is de verslechtering, dan wel verbetering van een buurt of wijk vaak een langzaam proces. In de praktijk wordt deze verslechtering of – erger – verbetering dan ook niet of nauwelijks waargenomen. Het is dus zaak om het ‘collectief geheugen’ in dezen, een handje te helpen.

#### 8. “Communiceer op inhoud- en betrekkingniveau”

In de meeste gevallen is het zaak om vooral empathisch te communiceren. Alvorens op feitelijkheden in te (kunnen) gaan, is het zaak dat de ontvanger(s) zich gehoord voelen. Dat gebeurt door aan te sluiten bij de beleving. Maak, met andere woorden goed onderscheid tussen inhoud- en betrekkingniveau. En, daar waar nodig en mogelijk terugpraten met “*control, confirmation en compassion.*”

*Niet soft, niet hard, maar constructief*

Het gedrag van de veelal Marokkaanse jongensgroepen op straat is gebaseerd op hun eigen normen en waarden. Ze zijn er op gericht hun lage sociale status te verhogen. De jongens geloven niet dat dit op de - voor ons - normale manier, namelijk via opleiding, werk of maatschappelijke betrokkenheid kan. Ze verhogen hun status dus op hun eigen manier, binnen hun eigen waarden. Dan is ‘kutmarokkaan’ geen scheldwoord meer, maar een geuzennaam. Zo kunnen ze toch trots zijn op hun identiteit.

. Het is tijd om

werkelijk effectief te investeren in de betrokkenheid, participatie en eigen verant-  
e-  
leiden en ondersteunen. Want zonder het bieden van perspectief werkt een repressieve aanpak niet. Zoals het omgekeerd ook niet werkt om perspectief te geven zonder duidelijke gedragsregels te stellen. Jan D.A. de Jong (2007). *Kapot moeilijk. Een etnografisch onderzoek naar opvallend delinquent groepsgedrag van Marokkaanse jongens*. Amsterdam: Aksant.

#### 9. “Tap in tijden van nood uit een ander vaatje”

Als de nood aan de man is, is het zaak om vooral wel als autoriteit naar voren te stappen. Als er sprake is van *trigger events* of er anderszins sprake is van onrust in de buurt, wijk of stad, is het zaak dat er evenredige aandacht is voor de emotie die daarbij gepaard gaat (“*I feel your pain*”) en de feitelijke aanpak of oplossing. Als er niet eerst aangesloten wordt bij de emotie, zal er niet of nauwelijks ruimte zijn voor de feitelijke oplossing.

- a. Allereerst *is* er behoefte aan (emotioneel) houvast
- b. Daarna is het zaak om een ontledingsritueel te bieden (het dienen van de symbolische werkelijkheid)

#### 10. Maar: “durf te relativeren!”

Tegelijkertijd is het zaak om –zoveel als mogelijk- te relativeren. Het al eerder beschreven *politiek-publicitair complex* zorgt voor hyperbolische overdrijvingen en –uitvergrotingen. Zoals we in vorige hoofdstukken hebben gezien, draagt deze uitvergroting voor een belangrijk deel bij aan het gevoel van onbehagen en perceptie van onveiligheid. Daarbij is het zaak om stelselmatig te beseffen hoe symbolische communicatie werkt of overkomt.

#### *Durf te relativeren (burgers durven dat immers ook)*

Een ‘Ikje’ uit *NRC Handelsblad* (28 januari 2010) vertelt: “Na een genoeglijk middagje bij mijn vriendin, fiets ik goedgemutst huiswaarts. Een trio Marokkaans ogende jochies komt mij tegemoet. Ik lach ze vriendelijk toe. Eentje reageert spontaan met: „Hé \*\*\*\*\*.” Even ben ik verbouwereerd, daarna val ik bijna van mijn fiets van het lachen. Dat krijg je niet vaak te horen als 61-jarige moeder. Maar hoe vertel ik het mijn man? Die werd laatst nog gekwalificeerd als ‘ouwe lul’. Toch beduidend minder. Dat laat onverlet dat we nog een heel leuke avond hebben gehad. Inspirerend, die hedendaagse straattaal.

## 7.2 Verschillende betekenissen op verschillende niveaus

Kort samengevat, gaan we voor onze communicatieaanpak vooral op zoek naar lokale (issue)netwerken die al een betrokkenheid hebben bij onze onderwerpen. Deze netwerken kunnen zowel *“in het echte leven”* ontstaan (variërend van buurtverenigingen, wijkraden tot actiecomité) als op internet (variërend van buurthyves tot blog en discussiefora). Dat vergt om *“met chirurgische precisie”* te communiceren, zowel op lokaal als op nationaal niveau. We beginnen met luisteren. Het is zaak om goed aan te sluiten bij de tone of voice van het netwerk (we zijn immers „te gast“). Ieder netwerk kent zijn eigen context en modus operandi. Daar waar nodig en mogelijk praten we terug met *“control, confirmation en compassion.”*

Als er met regelmaat teruggepraat is, ontstaan er –op de meest relevante plekken - relaties (*ties*), opgebouwd door kleine conversaties: op maat en in context. De mensen in het netwerk kennen elkaar (en dus ook „jou“). Dat betekent dat er behalve op ratio en feiten, er waarschijnlijk ook op ethos- en pathosniveau verbindingen kunnen ontstaan. Het opbouwen van deze relaties en het onderhouden op *lokale* plekken is een taak voor professionals en (andere) hoogbetrokken stakeholders. Deze mensen (de politieagent, de opbouwwerker, de zorgprofessional, of de inhoudsdeskundige beleidsmedewerker, maar ook de journalist) zijn namelijk in twee opzichten „nabij“ : het zijn „gewone“ mensen (als jij en ik) en het zijn –in de regel- mensen, die ook daadwerkelijk op het issue of in de buurt actief zijn. Dat geldt in veel mindere mate voor de hooggeplaatste gezagdrager. Die heeft echter op andere momenten een bepalende rol. Uiteindelijk ontstaat er dan een omgeving, waarin geluisterd is en teruggepraat, vertrouwen is gewonnen en relaties zijn ontstaan. Dan zullen anderen met „jouw“ boodschap aan de haal gaan. Ofwel door het in de buurt te delen, dan wel door het op internet verder te vertellen. Het is immers (ook) hun verhaal geworden.

Feitelijk gaat onze communicatieaanpak op voor beide onderzoeksvelden. Alleen bij *trigger events* waar een korte periode van intense perceptie van een veiligheidsrisico snel weer terugkeert naar de normaalperceptie (*spiking*) optreedt (Woods, 2007), is er sprake van een verschil in aanpak, zoals we al hierboven hebben beschreven. Nu we uiteen gezet hebben wat onze aanpak is, werken we het 'hoe' van onze aanpak verder uit. We starten daarbij met het nationale niveau.

## 7.3 Communicatie op landelijk niveau

We starten onze schets van een contextuele communicatieaanpak op het nationale niveau. In feite staat of valt onze communicatieaanpak namelijk bij de discipline, die het nationale niveau kan opbrengen om in verreweg de meeste gevallen door te verwijzen naar lokale gezagsdragers en practitioners. Door de stelregel 'Nee, tenzij' zeer strikt te volgen. Alleen als het om trigger events gaat, die grote maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken, is het landelijk niveau aan zet.

### *Rots in de branding*

Als het om een trigger event gaat, is het zaak om een zorgvuldig gekruide mix van empathie, feiten en krachtdadig optreden te bieden. Dat is niet eenieder gegeven.

Een rots in de branding is de reactie van burgemeester Giuliani op 11 september. Allereerst laat hij zich binnen twee uur terwijl de ramp zich aan het voltrekken is op straat zien. Met een zakdoek tegen het stof laat hij zich informeren. Binnen enkele uren volgt er een persconferentie, die niet ingaat op de feiten. Die zijn er namelijk nog niet of nauwelijks. Giuliani biedt duiding en troost: *“The tragedy that we are undergoing right now is something that we’ve had nightmares about. My heart goes out to all the innocent victims.”* En empathie, ook als er naar feiten wordt gevraagd. Als er gevraagd wordt naar het aantal slachtoffers, antwoordt Giuliani: *“The numbers of casualties will be more than any of us can bear ultimately.”*

Bovenstaand voorbeeld beschrijft – in de kern – de ideale communicatieaanpak bij een *trigger event*. Het voorbeeld van Giuliani laat zien dat, als er al feiten zijn, deze voorafgegaan *moeten* worden gegaan door meeleven, door het tonen van empathie. Dat leidt tot kanalisatie van emoties en vormt een ontladingsritueel. Dan volgt transparantie: wat is er –voor zover we nu weten- aan de hand? Als de feiten niet voorhanden zijn, is het zaak om dat ook in de publieke opinie te melden en er simpelweg ‘te zijn’. Bij dergelijke gebeurtenissen is een formele gezagsdrager de ideale *boodschapper*. Voorwaarde is dat de gezagsdrager beschikt over moreel gezag en empathie. Met andere woorden: in communicatief opzicht ‘hangt’ de communicatie vooral op al dan niet aanwezige persoonskenmerken.

### *Relativeren, maar recht doen aan de symbolische werkelijkheid*

Daarbij doen we een beroep op het bestuurlijke lef. Het is zaak om te benadrukken wat wel substantiële problemen zijn (waaraan dus ook gewerkt gaat worden) om vervolgens te zeggen op welke andere onderwerpen we wellicht een tikkeltje minder hard van de toren hoeven te blazen: dat vergt relativeren zonder te bagatelliseren. Ook hierbij ligt de voornaamste uitdaging op het landelijke niveau.

Als er iemand in staat is om tegelijkertijd druk in de samenleving weg te nemen door te relativeren, en tegelijkertijd aan de slag te gaan met de echte problemen, dan is het deze minister van Veiligheid. Een gezagsdrager met groot moreel gezag, een conduitestaat waar het gaat om het veiliger maken van onze leefomgeving, die tegelijkertijd bekend staat als verbinder. Een dergelijke gezagsdrager kan recht doen aan het sterke verlangen in de huidige maatschappij om krachtdadig op te treden en tegelijkertijd begrip kweken voor de noodzaak om onze samenleving ook bijeen te blijven houden.

Als het een niet gepaard gaat met het ander, ontstaat er op een van de beide niveaus (veraf - dichtbij) onrust. Bij onvoldoende empathie zullen processen van uitsluiting, zich niet gezien voelen en weinig aansluiting bij de buurt voelen versterkt worden. Met als gevolg dat gevoelens van polarisatie en radicalisering zullen verhevigen. Dat leidt uiteindelijk tot grotere maatschappelijke onrust. Als er echter onvoldoende recht gedaan wordt aan de symbolische werkelijkheid (veraf) ontstaat er –via de media- het gevoel dat ‘de overlastgevende ander’ niet aangepakt of bestraft wordt, waardoor gevoelens van onveiligheid ook versterkt worden.

### *Faciliteren*

Op nationaal niveau zal er vooral geïnvesteerd moeten worden in het aggregeren van informatie. Feitelijk ontwikkelt het nationale niveau tot een kenniscentrum dat de ‘actoren’ in het veld (op gemeentelijk niveau) van elkaars succesvolle aanpakken en ontdekkingen op de hoogte brengt. We benoemen de zes meest relevante kernpunten:

- *Verspreid het nieuwe denken over effectieve communicatie*  
Help lokale overheden, organisaties, instanties en actoren om de in het vorige hoofdstuk beschreven paradigmashift te doorgronden. Communiceren door te doen, luisteren, aansluiten, communicatieve verantwoordelijkheden op het laagst mogelijke schaalniveau neerleggen; het zijn allemaal nieuwe ontwikkelingen, die ‘aangeleerd’ moeten worden.

#### *Burgers delen namelijk zelf al heel gemakkelijk (en zeer effectief)*

Twitter is een prachtige bron van initiatieven en (zeer) tijdelijke coalities. De inmiddels fameuze hashtag #durftevragen stelt iedereen in staat om in zijn eigen netwerk (en dat van anderen) over allerhande kwesties te delibereren. In crisistijd (of wat daar voor door mag gaan), is Twitter inmiddels het communicatiemedium bij uitstek. Als bijvoorbeeld NS en ProRail vanwege de winterse omstandigheden (of brand in een ProRail-locatie) geen treinen kunnen laten rijden, ontstaat er op Twitter een levendige ‘handel’ in informatie, beschikbare autozitplaatsen van a naar z (#liftaangeboden).

- *Leer aansluiten*  
Leer de organisaties naar elkaar ‘luisteren’, door cursussen en trainingen, door professionals op andere plekken te laten vertellen wat ze hebben opgepikt.
- *Organiseer gezamenlijk draagvlak*  
Draag er zorg voor dat betrokken instanties de zelfde doelen voor ogen krijgen: door informatiekringen, door seminars en ateliers.
- *Organiseer het delen:*  
Draag zorg voor het ontschotten van (lokale) overheden, zodat de lokale



communicatieve lessen uitwisselen ook daadwerkelijk gaat gebeuren (ontkokering) en delen van vitale informatie, lokaal en regionaal.

- *Zorg voor zichtbaarheid*

Laat lokale overheden elkaar inspireren door de *best practices* te verzamelen. Dat verleidt anderen tot hun eigen variant in hun eigen lokale setting.

*Verbindingen zichtbaar maken (lokale initiatieven in het zonnetje)*

Ook op het vlak van verbinding en monitoring ontstaat het nodige. Op de site [goudaveilig.nl/](http://goudaveilig.nl/) is een overzicht te vinden van politie, gemeente en leefbaarheidsinitiatieven. Door feitelijke informatie aan beleving te koppelen, hoopt de site bij de inwoners van Gouda inzichtelijk te maken welke lokale initiatieven er allemaal lopen. Ook op andere vlakken begint monitoring en webcare actief ingezet te worden. Zo is een aantal pioniers binnen de Amsterdamse politie actief aan de slag om een webcare-redactie op te zetten die Twitter gaat volgen om te ontdekken waar onrust zit, incidenten, of waar maatschappelijke onrust dreigt.

- *Meet de temperatuur van het nationale humeur*

Wees alert op het 'nationale humeur' rond overlast, verloedering, maatschappelijke onrust, radicalisering en polarisatie: naast de lokale conversaties rond deze onderwerpen is er een tweede ring van conversaties, die zich - juist - op landelijk niveau afspeelt en het *nationale humeur* representeert. Daarmee doelen we op bijvoorbeeld –inhoudelijk zeer uiteenlopende- platforms als [maroc.nl](http://maroc.nl), [geenstijl.nl](http://geenstijl.nl), [telegraaf.nl](http://telegraaf.nl), maar evenzeer een specialistensite als het [skyscrapercity.com/hollandhoogbouwforum](http://skyscrapercity.com/hollandhoogbouwforum). Het is zaak om deze platforms te monitoren, zodat er ook in landelijke platforms de vinger aan de pols gehouden wordt.

## 7.4 Communicatie op het lokale niveau

Nu we de communicatieaanpak op nationaal niveau hebben uitgewerkt, zoomen we verder in. Feitelijk gelden op het lokale niveau onverkort de richtlijnen, zoals we deze ook voor het nationale niveau hebben omschreven.

*Communiceer volgens het principe “nee, tenzij”*

De kern van onze aanpak ligt op communicatie via *peers* en *practitioners*. Dat betekent voor autoriteiten als burgemeesters, wethouders en - bijvoorbeeld - politiechefs, dat zij niet communiceren, tenzij. We verwijzen in eerste aanleg door naar de wijk-agent, buurtregisseur (of andere practitioner) die van de plaatselijke gebeurtenis het beste op de hoogte is (en waarin vertrouwen is).

*Wees selectief!*

In de wetenschap dat een aanwezigheid van een hoogwaardigheidsbekleder in de regel de gebeurtenis verder uitvergroot: wees selectief in het bezoeken van plekken waar het net even wat minder gaat (dan werkt het soms immers contrair). In de meeste gevallen is de plaatselijke practitioner wederom de beste ‘communicator’. Met andere woorden: weeg de betekenissen in de symbolische werkelijkheid af tegen de betekenissen in de alledaagse werkelijkheid. Daar waar feiten volstaan, is het zaak om vooral de feiten en uitleg van de aanpak te duiden: “Dit is er aan de hand, dit is onze aanpak en daarvan is practitioner A, B en C het beste op de hoogte.” De pers en/of buurt wordt feitelijk op de hoogte gesteld door de meest geschikte functionaris;

*Relativeer, maar grijp daar waar nodig, in met duidelijke taal en actie*

Het is zaak is om te relativieren, zonder te bagatelliseren, ook dat hebben we eerder betoogd. Ook op het lokale niveau geldt de eerder aangehaalde congruentiematrix en de congruentie tussen aandacht en pijn. Met het veraf-dichtbij paradigma in ons achterhoofd is het zaak om op buurniveau zacht en op de relatie te communiceren, terwijl het voor de stad zaak is om hard en op de inhoud te communiceren. Deze mix is complex.

*Helden in dubbel opzicht: een mix van empathie, relativering en staan voor je beslissing*

In de gemeente Peel & Maas zijn (in de kern Helden) twee grote discotheken gevestigd, waar op zaterdagavond een aantal duizenden jongeren komen feesten. Enkele buurtbewoners klagen over de “grote” overlast. Het Radio-1 journaal interviewt de burgemeester. De verslaggever probeert de burgemeester een aantal keren te ontlokken dat de disco’s weg moeten. De burgemeester relativeert: “het gaat om zaterdagavond en er zijn met de plaatselijke eigenaren goede afspraken gemaakt, die ook worden nageleefd. [...] Ik kom overigens bij alle jonge gezinnen, die een baby hebben gekregen. Die kennen Helden juist van de disco.”

*Rots in de branding*

Als er sprake is van een *trigger event* is het zaak om als burgemeester of autoriteit vooral te *verbinden* en emotionele ondersteuning te bieden. Als de fase van ontlasting voorbij is en de feitelijke uitleg over ‘wat er aan de hand is’ nodig is, zou er wederom –zo veel mogelijk- naar beneden geschaald moeten worden. Hoe dat werkt hebben we al laten zien op het nationale niveau. Lokaal geldt deze aanpak evenzeer.

Aan de rand van de Utrechtse wijk Ondiep breken na het doodschieten van wijkbewoner Rinie Mulder door een motoragent ongeregelde heden uit. Er wordt hard ingegrepen: de wijk wordt radicaal van de buitenwereld afgesloten door een cordon van hekken en politie. Burgemeester Annie Brouwer had aangegeven, dat de politie in de wijk aanwezig zou zijn “omdat zij rekening hield met rellen.” De gemeentelijke reactie is te kenschetsen als formeel. Tegelijkertijd ontstaat een enorm mediacircus. Eenvandaag, Netwerk, NOS journaal, Nova. Deels is het lik-op-stukbeleid succesvol: “Anders dan een jaar of wat geleden in de Bossche Graafsewijk bleek het in Utrecht mogelijk de buurtbewoners van de reltoeristen te scheiden en dat heeft een deëscalerend effect gehad,” constateert het dagblad Trouw. Anderzijds is dat alleen gelukt dankzij een diepe ingreep in de rechtsorde, waarbij een complete wijk bijna een week van de buitenwereld is afgesloten. De corporatie in de buurt, welzijnswerk en opbouwwerk zorgen er in deze dagen voor dat de buurtbewoners zich emotioneel gehoord voelen.

### *Faciliteren*

De taak van de lokale overheid is vooral een faciliterende. Zorg dat anderen in staat zijn hun werk te doen. Dat kan op een aantal manieren:

- HRM: Draag zorg dat daadwerkelijk de (vak)mensen worden geïdentificeerd, die zich in deze conversaties kunnen en willen mengen (de ogen, oren en gezichten van de stad, wijk en buurt).
- Informatiemanagement: Maak de eigen ‘kaartenbakken’ van hoogbetrokken burgers transparant en inzichtelijk. Dat zijn immers de krachtige van actoren die hoogbetrokken zijn bij het onderwerp én zelf ervaren ‘greep’ te hebben (Brodie, 2008).
- Organisatieverandering: Draag zorg voor daadwerkelijke ontkokering in de eigen organisatie: beloon het delen van vitale informatie, lokaal en regionaal (vergelijk bijvoorbeeld de aanpak van een Veiligheidshuis)
- Beleidsafdelingen: Breng opvallende ‘rode draden’ in de conversaties tussen practitioners en burgers aan, en maak deze inzichtelijk voor bestuur en politiek, opdat dit op hoger niveau gedeeld kan worden.
- Communicatie & voorlichting: Wees transparant. Denk in de sfeer van de vernieuwde Noord-Zuidlijn communicatie: “wij zijn als organisatie de eerste die ‘transparant’ naar buiten brengt als het echt mis gaat (“be the first to tell”). Dat betekent dat vooral dat de lijntjes naar de (plaatselijke) pers, waarmee –vooral in het communiceren van daden- relaties mee moeten worden onderhouden.

*Een voorbeeld van aggregatie en informatiemanagement: een adequate methode om ervaringen van politie te bundelen*

Op sommige plekken in Nederland wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde *Shortlistmethode*: de shortlist is een vragenlijst waarmee politiefunctionarissen op systematische wijze periodiek de aard en omvang van problematische jeugdgroepen in beeld kunnen brengen. Op basis hiervan kan onderscheid gemaakt worden in hinderlijke, overlastgevende en criminele jeugdgroepen. Het dient als basis voor vervolgstappen om tot een gemeenschappelijke aanpak te komen.

## 7.5 De buurt centraal

We hebben het al een aantal keren benadrukt: de kern van het beïnvloeden van percepties van overlast en verloedering door middel van overheidscommunicatie ligt, allereerst op buurtniveau. Dat werken we nu verder uit.

*Luisteren wat er leeft in de buurt, lokale gemeenschap of community*

Onze communicatieaanpak op buurtniveau begint met het inventariseren van de lokale context. Precies communiceren luistert namelijk nauw, zo blijkt uit Wunsch & Hohl (2009). Zij zagen dat de generieke (op een wijk gerichte) verspreiding van een nieuwsbrief over overlast ertoe leidt dat meer buurtbewoners overlast en verloedering als een probleem ziet. Tegelijkertijd weten we dat de meerderheid van klachten afkomstig is van een sterke minderheid van de klagers. Dat betekent het dat we alvorens 'te zenden', eerst moeten identificeren met wie we *precies* moeten communiceren. Dat doen we door onze communicatieaanpak te starten door te luisteren. Daarin onderscheiden we vijf groepen (waarvan sommigen georganiseerd zijn en anderen niet):

- *Netwerk van actieve buurtbewoners in de buurt: sluit aan en ondersteun!*  
Actieve buurtbewoners weten waar het in de buurt goed gaat. En waar het wat minder gaat. Zij kunnen in een later stadium als boodschappers/ambassadeurs fungeren
- *Identificeer potentiële 'stoorzenders': de veelklagers*  
De veelklagers in de buurt kunnen een waardevolle bron van inlichtingen vormen. In de regel wijzen zij op de 'hot-spots' in hun buurt. Precies terugkoppelen van actie, reactie en (on)mogelijkheid om een kwestie op te lossen voorkomt 'rondzingen' van klachten.
- *Koester de kern: de eigen professionals*  
Luisteren naar de ervaringen van de eigen *practitioners* in het 'veld' is wellicht het voornaamste netwerk. Dat fungeert als 'sanity-check' op de input van buurtbewoners, klagers en netwerken.

- *Hou de vinger aan de pols op buurniveau (generiek)*  
De niet-actieve bewoners uiten zich op hun eigen plekken over de gang van zaken in de buurt. Dan gaat het om door buurtbewoners *gedeelde* boodschappen in on- en offline netwerken (op de buurthyve, bijvoorbeeld, maar ook op de buurtbarbecue). Door ook op deze plekken te luisteren ontstaat zicht op de mate waarin de perceptie van 'de buurt' in de pas loopt met de analyse, zoals gemaakt door actieve buurtbewoners, klagers en professionals.
  
- *Identificeer de lokale (symbolische) werkelijkheid*  
Volg en analyseer uitingen (in pers, media, en internetomgevingen) op de *tone of voice* van berichtgeving: hoe er over een bepaald incident, plek of persoon wordt geschreven is medebepalend voor het lokale humeur. Ook de analyse van de *teneur* van berichtgeving over overlast en verloedering enerzijds, en radicalisering, polarisatie en maatschappelijke onrust anderzijds in (lokale) media is een aandachtspunt.

Luisteren doen we dus op verschillende manieren en op verschillende niveaus. Daardoor krijgen we – lokaal – een adequaat beeld van de staat van de buurt.

#### *Dialogo (2-zijdige communicatie)*

Nadat we goed hebben geanalyseerd, wie er in de buurt, met welke *tone of voice* actief is rond een bepaald thema (variërend van hangjongeren tot vervuiling van de openbare ruimte, en van positieve buurtactiviteiten tot waarschuwingen voor inslui-pers), weten we met welke actoren in de buurt we het best (met de meeste kans op aansluiting en succes) via onze practitioners in gesprek kunnen gaan: we starten de dialoog. Dan is het zaak om allereerst aan te sluiten bij die issues in de buurt, waar het meest 'om te doen is'.

Zoals we in het bovenstaande voorbeeld van Fixmystreet zien, is het *opzetten* van een dialoog over overlast en verloedering relatief eenvoudig. Tegelijkertijd schept het grote *verwachtingen* van het oplossingsvermogen van de overheid. Een nadeel van een site als verbeterdebuurt.nl (die niet altijd op het gemeentelijke apparaat is aangesloten) is dat de burger er daadwerkelijk oplossingen van gaat verwachten. Ook als deze qua capaciteit niet haalbaar zijn. In die zin kan 'verbeterdebuurt.nl' ook tegen je werken. Dat betekent dat we transparant moeten zijn, daar waar het de 'work load' van gemeente, politie of welzijn betreft. Dat kweekt begrip, ook als een zaak niet direct kan worden opgepakt, of wordt opgelost.

Ook op het onderzoeksveld radicalisering, polarisatie en maatschappelijke onrust werkt een dialoog heilzaam, zoals we uit de *key drivers* hebben kunnen opmaken.

### *Aanpak van verloedering op straat*

In navolging van het Engelse *Fixmystreet* is er ook in Nederland een aantal initiatieven ontstaan, dat burgers activeert om verloedering aan te pakken. De meest bekende is verbeterdebuurt.nl, een (semi-)commercieel initiatief, waar interactie met bewoners gezocht wordt. Bij verbeterdebuurt.nl mogelijk om op ideeën te stemmen. Een recenter initiatief betreft de iPhone *app* buitenbeter.nl, die gekoppeld is aan een actief Twitteraccount. Anders dan in Engeland betreft het applicaties met een commercieel karakter, hetgeen tot gevolg heeft dat de meldingen die op verbeterdebuurt.nl (en ook op buitenbeter.nl) gedaan worden, lang niet altijd gekoppeld zijn aan de back-office van de gemeentelijke overheid. Doordat er geen centrale sturing op plaatsvindt, kunnen deze initiatieven op dit moment veelal eerder kwaad doen dan goed. Niet alleen percipieert de burger immers dat 'de' overheid niet luistert (waardoor het wantrouwen groter wordt); tegelijkertijd ontstaat de notie dat 'de' overheid verloedering 'dus' blijkbaar niet belangrijk genoeg vindt.

In dialoog is het ook gemakkelijk duidelijk te maken dat er in samenwerking met politie, welzijn, buurtwerker of gemeente het nodige te bereiken valt. Zo stimuleren we de zelfredzaamheid van de burger: door bijvoorbeeld afspraken te maken met de tijdstippen waarop de wijkagent door de buurt loopt, of een spreekuur houdt.

Relatief vaak worden projecten gesignaleerd waarbij het de doelstelling in partijen die overlast van elkaar ondervinden (of een partij onder vindt het van de andere) bij elkaar te brengen en in gesprek met elkaar te brengen. Dergelijke projecten zijn de laatste tijd in het veld zichtbaar in uiteenlopende hoedanigheden. In het project *Respect* uit Sittard zijn buurtbewoners systematisch in gesprek met overlastgevende jongeren. In een cursus *Straatcultuur* leren buurtbewoners om te gaan met de cultuur van straatjongeren. Portiekportiers (jongeren, die de zorg krijgen over een portiek) zorgen voor meer contacten tussen uiteenlopende buurtbewoners via een buurtcentrum annex brede school. Van systematische evaluatie van dergelijke projecten is ons tot op heden niet gebleken, wel claimen lokale betrokken bij dergelijke projecten vaak goede resultaten te zien. Volgens de theorie zouden de projecten moeten kunnen werken: zij vergroten de wederzijdse bekendheid, kunnen een gevoel van controle teruggeven en kunnen ook de boodschap in zich dragen dat aan de problemen die mensen ervaren daadwerkelijk aandacht wordt besteed.

### *Communiceren door (samen) 'te doen'*

Zoals we al eerder hebben gezien, ontlent burgers vertrouwen aan de samenwerking tussen overheid en burger. Tegelijkertijd is als het bijvoorbeeld over overlast

gaat, een adequate reactie van de overheid essentieel. Het is dus zaak om op buurt-niveau invulling te geven aan '(samen) doen':

- door transparant en zichtbaar aanwezig te zijn in een buurt (de dagelijkse/wekelijkse ronde door de buurt);
- door bij de plaatselijke buurtbarbecue een praatje te maken;
- door op wijkbijeenkomsten aan te schuiven;
- door aanspreekbaar te zijn (wat niet alleen spreekuur, maar vooral ook een houding vergt);
- door met behulp van social media (bijvoorbeeld Twitter) te laten zien waar je mee bezig bent ;
- door, daar waar nodig, krachtdadig op te treden;
- door zeer precies in de buurt terug te koppelen wat er met een klacht, opmerking of activiteit is gerealiseerd;
- door aandacht te geven aan de klagers.

#### *Veranderen van (organisatie)gedrag*

Uit internationaal onderzoek is gebleken dat veiligheidsorganisaties zoals de politie een bijdrage aan verandering van (veiligheids)percepties en -beleving kunnen leveren door niet zozeer anders te communiceren maar door hun eigen strategie en gedrag aan te passen. De kern daarvan wordt gevormd door zichtbaarder en toegankelijker te zijn en door – via zeer verfijnde methoden – buurtgebonden zeer nauw op te werken met burgers, de door hen ervaren problemen als uitgangspunt te nemen, daar samen met hen mee aan de slag te gaan, om vervolgens de resultaten frequent terug te koppelen. Nadrukkelijk en bewust zenden de organisaties met die werkwijze op metaniveau heel andere boodschappen uit naar het publiek. Uit evaluaties blijkt dat die boodschappen daadwerkelijk bij het publiek doorkomen en effectief zijn: de veiligheidsbeleving verbetert, het vertrouwen in de betreffende organisaties ook (Skogan, 2007, Innes, 2004, Tuffin 2006). Ook in Nederland worden inmiddels proefnemingen met dergelijke werkwijzen gedaan, onder meer in de vorm van projecten Buurtsignaal in enkele Brabantse gemeenten en bijvoorbeeld de Veilige Buurten Teams in Maastricht.

#### *Zenden (communicatie & woordvoering)*

Een belangrijke taak is weggelegd voor de afdelingen communicatie en voorlichting. Zij zullen de mensen in het veld moeten leren 'luisteren' naar de inwoners van de wijk. Tegelijkertijd zullen ze de hoofdlijnen van beleid en thema's moeten overbrengen op de buurtregisseur, politieagent of welzijnswerker. De woordvoerder zal, daar waar er media-aandacht gevraagd wordt, vooral moeten doorverwijzen naar deze actoren in de buurt, zodat er in de media een professional aan het woord is. De natuurlijke reflex om naar een gezagsdrager, wethouder of burgemeester door te verwijzen, zal in veel gevallen moeten worden onderdrukt.

### *Handelingsvrijheid voor de practitioner in de buurt*

Onze communicatieaanpak vergt veel van de practitioner in het veld. Dat vergt zowel regie als discretionaire ruimte. De practitioners in de buurt zullen vaker dan nu burgers informeren op grond van hun professionele inschatting, van wat op dat moment nodig is. Dat vergt de nodige discretionaire bevoegdheid voor deze practitioner. Dat vergt vertrouwen (in de goede afloop) en afstemming (over de bereikte resultaten). Dat lukt alleen als er ook sprake is van regie: practitioners zullen in grote lijnen moeten weten, welke hoofdlijnen van beleid zij moeten uitventen ('eenheid in beleid' vergt 'eenheid in communicatie'). Zo ontstaat er op de lange termijn- een consistente communicatie op gemeentelijk niveau.

Practitioners zullen vooral moeten aansluiten op de actieve buurtbewoners. Zij 'moeten' met een positieve en actieve boodschap in hun directe omgeving aan de haal gaan: *"als er sprake is van overlast, dan is een telefoontje naar de wijk-agent/buurtregisseur voldoende. De buurtregisseur gaat uitzoeken of en zo ja, wat er aan de hand is en heeft na een paar dagen verteld welke actie hij heeft ondernomen."* Ook de veelklagers krijgen extra aandacht. Door te luisteren en terug te koppelen dat er aan de oplossing van de klachten gewerkt wordt (wat ook kan betekenen, dat er uitgesproken wordt dat er op dat moment een deel van de klachten niet opgelost kan worden). En door actief te zijn in buurtnetwerken. Door bijvoorbeeld op de buurthyve positieve acties te benoemen (als het in de conversatie ter sprake komt): *"Gisteren met een aantal bewoners van de Zandbergstraat gesproken, daar is een groepje bewoners samen met de agent in gesprek geraakt met een groepje jongeren."*

## **7.6 Tot slot**

We zijn er ons van bewust dat de ons geschetste communicatieaanpak heel wat vergt. Tegelijkertijd zien we een aantal serieuze bedreigingen opdoemen. We benoemen er een paar. Allereerst wijzen we op de effecten van het politiek-publicitaire complex. In deze huidige samenleving speelt een kruidige mix van medialogica, bestuurlijke logica, burgerlogica en beleidslogica/wetenschappelijke logica, die elkaar op punten meer dan bijt. Onder alle betrokken instanties is er sprake van (soms) tegenovergestelde belangen, zeker op de door ons onderzochte terreinen, die een hoge mate van bestuurlijke en maatschappelijke gevoeligheid kennen. Deze belangen zijn vaak bovengeschild aan de feitelijke boodschap. Juist op het gebied van het veranderen van percepties door overheidscommunicatie van verloedering en overlast, radicalisering, polarisatie en maatschappelijke onrust is er een groot onderling vertrouwen in de aanpak van lokale practitioners nodig. Als dat vertrouwen ondergeschikt gemaakt wordt aan de eigen agenda's is onze aanpak al in de knop gebroken.



## 8 Alles welbeschouwd

Deze studie heeft in grote mate het karakter van een trektocht over *terra incognita*. Het vraagstuk van beïnvloeden van percepties op het brede terrein van overlast, verloedering en diverse vormen van asociaal gedrag is immers, zowel in het beleid als in het onderzoek, nog behoorlijk onontgonnen. Op het gebied van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust lijkt over de betekenis en werking van percepties al wat meer nagedacht, maar ook hier is de empirie relatief beperkt.

In de praktijk wordt in toenemende mate gevoeld dat het nogal eens ‘klemt’ tussen objectief waarneembare situatie en de perceptie daarvan door burgers. Maar wat dan te doen? Deze studie werpt weer meer licht op het antwoord op die vraag, zeker waar het gaat om de (on)mogelijkheden van overheidscommunicatie. Maar het maakt tegelijk zichtbaar dat een *eenduidig* antwoord niet mogelijk is.

Dat komt allereerst omdat het speelveld complex is. Er is immers aan de ene kant sprake van twee ‘archetypen’ percepties (‘dichtbij’ en ‘veraf’), die deels losstaan van elkaar en door andere factoren worden beïnvloed. Aan de andere kant moet in de praktijk de aanpak zich meestal zowel richten op de beïnvloeding van de objectieve situatie (het voorkomen van vervuilend gedrag bijvoorbeeld), als op de perceptie daarvan door de burger. Deze studie liet zien dat in beide gevallen geldt dat wat goed is voor het ene, niet per se ook goed is voor het andere. Soms zelfs integendeel. Dat betekent dat beïnvloeden van de twee typen percepties én van zowel feitelijke situatie als perceptie simultaan schaken vergt op verschillende borden, waarop dan ook nog eens verschillende spelregels lijken te gelden.

Wanneer we dan kijken naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van overheidscommunicatie daarbij zien we dat – door de recente paradigmawisseling op dat gebied – nu wellicht in theorie een scherper zicht bestaat op wat werkt en wat niet werkt, maar dat de praktische ervaring daarmee eigenlijk nog grotendeels moet worden opgebouwd. We denken te weten hoe het moet, maar of het écht werkt zal alleen de tijd ons kunnen leren.

Het is nu dus zaak ervaring op te bouwen, interventies uit te proberen en – al doende – verder te leren. Te evalueren ook en waar nodig verdergaand verdiepend onderzoek uit te voeren. Want het laatste woord over het vraagstuk van deze studie is met dit rapport vast nog niet gesproken.....



## Geraadpleegde literatuur

Allison, G. T. (2004). Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant aspects? In Shafritz, J.M., Hyde, A.C. & Parkes, S.J. (eds.), *Classics of public administration* (pp. 396-413). Belmont, California: Wadsworth.

Ames, A., Powell, H., Crouch, J. & Tse, D. (2007). *Anti-Social Behaviour: people, place, perceptions*. Ipsos-Mori.

Balogh, L. & De Muijnck, J. (2009). *Hoe beleven eerstelijns professionals polarisatie en radicalisering? Een kwantitatieve analyse*. Tilburg: IVA

Balogh, L.D., Siesling, M., Jacobs, M. & Moors, H. (2009). *Eigenheid of eigenzinnigheid. Analyse van cultuur- en geloofsgelateerde denkbeelden en gedragsuitingen in de gemeente Ede*. Tilburg: IVA.

Baum, N. (2010). After a terror attack: Israeli-Arab professionals' feelings and experiences. *Journal of social and personal relationships*, 27, pp. 685-704.

Béland, D. (2007). Insecurity and politics: A framework. *The Canadian Journal of Sociology*, 32:3, pp. 317-340.

Blokland, T. (1998). *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.

Blokland, T. (2005). *Goeie burens houden zich op d'r eigen. Buurt, gemeenschap en sociale relaties in de stad*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.

Blokland, T. (2009). *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Boers, J., Steden, R. van & Boutellier, H. (2008). Het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving Een kwantitatieve studie onder inwoners van Amsterdam. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 7:3, pp. 34-52.

Boutellier, H, R. van Wonderen en S. Tan (2007) *Sociaal Vertrouwen in Oud-Zuid*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Brodie, J. (2008). Recasting the Social in Social Citizenship. In Isin, E. (ed.), *Recasting the Social in Citizenship*. Toronto: University of Toronto Press.

Brunswik, E. (1956). *Perception and the Representative Design of Psychological Experiments*. Berkeley: University of California Press.

- Chambon, M., Droit-Volet, S. & Niedenthal, P.M. (2008). The effect of embodying the elderly on time perception. *Journal of Experimental Social Psychology*, 44, pp. 672-678.
- Cialdini, R. B. (2001). *Influence: Science and practice*. Boston: Allyn & Bacon.
- Conejero, S. & Etxebarria, I. (2007). Impact of the Madrid bombings on emotions, emotional atmosphere and emotional climate. *Journal of Social Issues*, 63, pp. 273-288.
- Dahl, T., Ceballo, R. & Huerta, M. (2010). In the eye of the beholder: Mothers' perceptions of poor neighborhoods as places to raise children. *Journal of Community Psychology*, 38(4): pp. 419-434.
- Dalgleish, D. & Myhill, A. (2004) *Reassuring the public: a review of international policing interventions*, Home Office Research Study 284, Home Office, London.
- Dalgleish, D. & Myhill, A. (2004a) *Reassuring the public: a review of international policing interventions*, Home Office Findings 241, Home Office, London.
- Dambrun, M. & Vatiné, E. (2010). Reopening the study of extreme social behaviors: obedience to authority within an immersive video environment. *European Journal of Social Psychology*, 40, pp. 760-773.
- De Boer, J.,(1987) *Oog voor de doelgroep*, Van Loghugum Slaterus, Deventer.
- De Graaf, B. (2010). *Theater van de angst. De strijd tegen terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië en Amerika*. Amsterdam: Boom.
- De Graaff, B.J.G. (2008). *De wetenschapper en de spin. Over de (on)mogelijkheid van toekomstverkenningen ten aanzien van radicalisering en terrorisme*. Leiden: Universiteit Leiden (inaugurele rede).
- De Schrijver, A., Delbeke, K., Maesschalck, J., Pleysier, S. (2010). Fairness perceptions and organisational misbehaviour: an empirical study. *American Review of Public Administration*, 40:6, pp. 691-703.
- Dijksterhuis, A. (2007). *Het slimme onbewuste. Denken met gevoel*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Ditton, J. & Innes, M. (2005). The role of perceptual intervention in the management of crime fear in: N. Tilley (ed.). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Willan Publishers.
- Dolan, P., Hallsworth, M., Halpern, D., King, D. & Vlaev, I. (2010). *MindSpace. Influencing behaviour through public policy*. London: Institute for government / Cabinet of-  
fice.

Duffy, B., Wake, R., Burrows, T. & Bremner, P. (2007). *Closing the Gaps: crime & public perceptions*. London: Ipsos MORI.

Dupuis, D.R. & Safdar, S. (2010). Terror management and acculturation : Do thoughts of death affect the acculturation attitudes of receiving society members ? *International Journal of Intercultural Relations*. [accepted 16-4-2010]

Elfenbein, H.A. & Ambady, N. (2002). Is there an in-group advantage in emotion recognition? *Psychological Bulletin*, 128, pp. 243-249.

Eysink Smeets, M.W.B. & Van 't Hof, K. (2010), *Een evidence based handelingskader voor reassurance?* In: *Evidence Based Policing, Cahiers Politiestudies*, 17:4.

Eysink Smeets, M.W.B. (2008), *Public Reassurance in een snibbige, slapeloze en symbolische samenleving*. Hogeschool INHolland., Rotterdam.

Eysink Smeets, M.W.B., (1985). Oud en nieuw vandalisme, deel 1: inventarisatie en achtergronden. Den Haag: Projectgroep vandalismedbestrijding, gemeentepolitie Den Haag.

Eysink Smeets, M.W.B., (1985). Oud en nieuw vandalisme, deel 2: een nieuwe aanpak. Den Haag: Projectgroep vandalismedbestrijding, gemeentepolitie Den Haag.

Eysink Smeets, M.W.B., Moors, J.A., Van 't Hof, K. & Van den Reek Vermeulen, E. (2010), *Omggaan met de perceptie van overlast en verloedering, een beknopt advies voor de bestuurspraktijk*. Tilburg: IVA.

Gau, J.M. & Pratt, T.C. (2010). Revisiting Broken Windows Theory: Examining the Sources of the Discriminant Validity of Perceived Disorder and Crime. *Journal of criminal justice*, 38:4, pp.:758-766.

Gifford, R. (1997). *Environmental psychology, principles and practice*, Allan and Bacon, Boston.

Gladwell, M. (2000). *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. London: Little Brown.

Granovetter, M.S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78:6, pp. 1360–1380.

Granovetter, M.S. (1978). Threshold Models of Collective Behavior. *American Journal of Sociology*. 83, pp. 1420-43.

Greenberg, J., Pyszczynski, T., Solomon, S., Rosenblatt, A., Veeder, M., Kirkland, S. & Lyon, D. (1990). Evidence for terror management theory. II: The effects of mortality salience on reactions to those who threaten or bolster the cultural worldview. *Journal of Personality and Social Psychology*, 58, pp. 308-318.

- Hamberger, J. & Hewstone, M. (1997). Inter-ethnic contact as predictor of prejudice: Tests of a model in four West European nations. *British Journal of Social Psychology*, 36, pp. 173-190.
- Heap, V. (2010). *Understanding public perceptions of anti-social behaviour: problems and policy responses*. Doctoral thesis, University of Huddersfield.
- Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (sept. 2010) *Stop the Rot*.
- Hohl, K., Bradford, B. & Stanko, E.A. (2010). Influencing Trust en Confidence in the London Metropolitan Police, results from an experiment testing the effect of leaflet drops on public opinion, *British Journal of Criminology*, 50, pp. 491-513.
- Home Office (2009) *Communicating for Confidence: insight and research*. London: Home office.
- Home Office (2009a) *Communicating for Confidence: Practical Guide*. London: Home office.
- Hopkins, N. & Kahani-Hopkins, V. (2009). Reconceptualizing 'extremism' and 'moderation': From categories of analysis to categories of practice in the construction of collective identity. *British Journal of Social Psychology*, 48, pp. 99-113.
- Hopkins, N., Reicher, S. & Kahani-Hopkins, V. (2003). Citizenship, participation and identity construction: Political mobilization amongst British Muslims. *Psychologica Belgica*, 43, pp. 33-54.
- Innes, M & Roberts, C. (2007) Reassurance Policing, Community Intelligence and the Co-production of Neighbourhood Order, in: Williamson, T. (ed.), *The Handbook of Knowledge-Based Policing: current conceptions and future directions*. Oxford: Wiley.
- Innes, M & Weston, N. (2010) *Re-thinking the policing of anti-social behaviour*. Universities Police Science Institute, Cardiff University.
- Innes, M. & Fielding, N. (2002), From Community to Communicative Policing: 'Signal Crimes' and the Problem of Public Reassurance, *Sociological Research Online*, 7:2.
- Innes, M., Lowe, T., Weston, N. & Roberts, C. (2010). *The Impact of Homicide Upon Public Confidence and Reassurance*, a report to ACPO ( Homicide Working Group) and the National Policing Improvement Agency, Universities Police Science Institute, Cardiff University.
- Ipsos Mori (2010). *Policing anti-social behaviour: the public perspective*. London: HMIC.

- Jackson, J & Bradford, B. (2007). *Instrumental and expressive drivers of public confidence in policing: findings from the 2005/2006 Metropolitan Police Public Attitudes Survey*. London: Methodology Institute, London School of Economics.
- Kaspersen, R.E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H.S., Emel, J., Globe, R., Kaspersen, J.X. & Ratick, S. (1988). The social amplification of risk: a conceptual framework. *Risk Analysis*. 18:1, pp. 177-187.
- Katz, E. & Lazarsfeld, P.F. (1955). *Personal Influence: the Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. Glencoe Ill.: Free Press.
- Katz, E. (1957). The Two-Step Flow of Communication: An Up-To-Date Report on a Hypothesis. *The Public Opinion Quarterly*, 21:1, pp. 61-78.
- Kotler, Ph. (1972). A Generic Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 36(april), pp. 46-54.
- Lamme, V. (2010). *De vrije wil bestaat niet. Over wie er echt de baas is in het brein*. Amsterdam: Bert Bakker / Prometheus.
- Lazarus, R.S. (1966). *Stress and the Coping Process*. New York: McGraw-Hill.
- Lindenberg, S. & Steg, L. Normative, Gain and Hedonic Goal Frames Guiding Environmental Behavior. *Journal of social issues*, 63:1, pp. 117-138.
- Mackenzie, S., Bannister, J., Flint, J., Parr, S., Millie, A. & Fleetwood, J. (2010). *The drivers of perceptions of anti-social behaviour*. Key Implications, Research Report, Home Office.
- Maris, E., Stallen, P.J., Vermunt, R. & Steensma, H. (2007). Evaluating noise in social context: The effect of procedural unfairness on noise annoyance judgments. *The journal of the Acoustical Society of America*. 122:6, pp. 3483-3494.
- McGregor, H.A., Lieberman, J.D., Greenberg, J., Solomon, S., Arndt, J., Simon, L. & Pyszczynski, T. (1998). Terror management and aggression: Evidence that mortality salience motivates aggression against worldview-threatening others. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74, pp. 590-605.
- Mondillon, L., Niedenthal, P.M., Gil, S. & Droit-Volet, S. (2007). Imitation of in-group versus out-group members' facial expressions of anger: A test with a time perception task result. *Social Neuroscience*, 2, pp. 223-237.
- Moors, H., Balogh, L., Van Donselaar, J. & De Graaff, B. (2009). *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Verkenning van de stand van zaken in 2009*. Tilburg: IVA.
- Mouffe, Ch. (2005). *On the political. Thinking in action*. Londen: Routledge.

- Mutz, D.C. (1992). Impersonal influence: effects of representation of public opinion on political attitudes. *Political behavior*, 14:2, pp. 89-122.
- Mutz, D.C. (1998). *Impersonal Influence, how perceptions of mass collectives affect political attitudes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mutz, D.C. (2006). *Hearing the other side. Deliberative versus participatory democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Mythen, G. & Walklate, S. (2006). Communicating the terrorist risk: Harnessing a culture of fear? *Crime, Media, Culture. An International Journal*, 2, pp. 123-142.
- Mythen, G., Walklate, S. & Khan, F. (2009). I'm a Muslim, but I'm not a terrorist: Victimization, risky identities and the performance of safety. *British Journal of Criminology*, 49, pp. 736-754.
- Noppe, J., Ponsaers, P., Verhage, A., De Ruyver, B. & Easton, M. (2010). *Preventie van radicalisering in België*. Antwerpen, Apeldoorn, Portland: Maklu.
- Oppelaar, J. & Wittebrood, K. (2006). *Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: SCP.
- Paolini, S., Hewstone, M., Cairns, E. & Voci, A. (2004). Effects of direct and indirect cross-group friendships on judgments of Catholics and Protestants in Northern Ireland : The mediation role of an anxiety-reduction mechanism. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 23, pp. 770-786.
- Pettigrew, T.F. & Tropp, L.R. (2000). Does intergroup contact reduce prejudice? Recent meta-analytic findings. In: S. Oskamp (ed.), *Reducing prejudice and discrimination* (pp. 93-114). Mahwah: Erlbaum.
- Petty, R.E. & Cacioppo, J.T. (1986). *Communication and persuasion: Central and peripheral routes to attitude change*. New York: Springer-Verlag.
- Pleysier, S. (2010). *'Angst voor criminaliteit' onderzocht. De brede schemerzone tussen alledaagse realiteit en irrationeel fantoom*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Pol, B., Swankhuisen, C. & Vendeloo, P. van (2007). *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*, Coutinho, Bussum.
- Rijnja, G, Seydel, E. & Zuure, J. (2009). Communiceren vanuit de context: naar een effectievere overheidscommunicatie. in: Tiemeijer, W., Thomas, C.A. & Prast, H.M. (eds.). *De menselijke beslisser: Over de psychologie van keuze en gedrag*. Den Haag: WRR, pp. 185-209.



- Rimé, B. (2007). Interpersonal emotion regulation. In: J.J. Gross (ed.), *Handbook of emotion regulation* (pp. 466-485). New York: Guilford Publications.
- Rimé, B. (2009). Emotion elicits the social sharing of emotion: Theory and empirical review. *Emotion Review*, 1, pp. 60-85.
- Rimé, B., Páez, D., Basabe, N. & Martínez, F. (2010). Social sharing of emotion, post-traumatic growth, and emotional climate : Follow up of Spanish citizen's response to the collective trauma of March 11<sup>th</sup> terrorist attack in Madrid. *European Journal of Social Psychology*, 40, pp. 1029-1045.
- Rix, A.F., Maguire, J.M. & Morton, S. (2009). *Improving public confidence in the police: a review of the evidence*. Home Office Research Report 28. London: Home Office.
- Rogers, E.M. (1962). *Diffusion of innovations*. Glencoe Ill.: Free Press.
- Salisbury, H. (2004). *Public Attitudes to the criminal justice system: the impact of providing information to the British Crime Survey respondents*. London: Home Office Online Report 64/04.
- Sampson, R.J. & Raudenbush, S.W. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighbourhoods. *The American Journal of Sociology*, 105:3, pp. 603-651.
- Sampson, R.J. & Raudenbush, S.W. (1997). Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Sciences* 277:5328, pp.:918-925.
- Schnabel, P, (2009). Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht, in: *AMC Magazine*, februari 2009.
- Seydel, E. (2009). De kunst van het duiden. *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*. 7:4, pp. 22-23.
- Siner, L. & Cooper, S. (2008). *Inform, persuade and remind, an evaluation of a project to improve public confidence in the Criminal Justice System*. London: Ministry of Justice Research Series 15/08, Office for Criminal Justice Reform
- Skogan, W. G. (2006). *Police and Community in Chicago, a tale of three cities*, New York / London: Oxford University Press.
- Skogan, W.G. & Hartnett, S.M. (1997). *Community Policing Chicago Style*. New York / London: Oxford University Press.
- Slovic, P. (2004). What's fear got to do with it? It's affect we need to worry about. *Missouri Law Review*, 69, pp. 971-990.

- Sprott, J.B. & Doob, A.N. (2008). The effect of urban neighborhood disorder on evaluations of the police and courts. *Crime & Delinquency* 55:3, pp. 339-362.
- Stanko, E. & Bradford, B. (2009). How Good a Job Police Are Doing: the MPS Model of Confidence in Policing. *Policing*, 3:4, pp 322-330.
- Stott, C. & Reicher, S. (1998). Crowd action as intergroup process: introducing the police perspective. *European Journal of Social Psychology*, 28, pp. 509-530.
- Strong, E.K. (1925). Theories of Selling, *Journal of Applied Psychology*, 9: 75-86.
- Thaler, R.H. & Sunstein, C.R. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale: Yale University Press.
- Tiemeijer, W.L., Thomas, C.A. & Prast, H.M. (eds.) (2008). *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*. Den Haag WRR / Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tiemeijer, W.L. (2010). *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van beslissen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tuffin, R. (2006). *The National Reassurance Policing Programma: a six-site evaluation*, Londen: Home Office.
- Van der Vijver, C. (1993). *De Burger en de zin van het strafrecht*, Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Van der Vijver, C. (2008). Why reassurance policing works. in: Easton, M, Gunther Moor, L., Hoogenboom, B., Ponsaers, P. & Stokkom, B. van (eds.). *Reflections on Reassurance Policing in the Low Countries*. Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.
- Van Eck, M., Willems, N. & Leenhouts, E. (2008). *Internal branding in de praktijk. Het merk als compas*. Pearson Education Uitgeverij.
- Van Hoek, A., De Kleuver, J. & Van Someren, P. (2007). *Wei Ji en de menselijke maat: Onderzoek maatschappelijke onrust*. Amsterdam: DSP-Groep.
- Van Noije, L. (2009). Sociale Veiligheid. in: *De sociale staat van Nederland 2009*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Van Noije, L. (2011). De jeugd van tegenwoordig is vooral de jeugd tot last. *Secundant* [in press].
- Van Riel, C. (2003). *Corporate Communication, het managen van reputatie*, Kluwer.
- Van Riel, C. (2004). *Identiteit en Imago, recente inzichten in corporate communication – theorie en praktijk*, 3<sup>o</sup> dr., Den Haag: Academic Service.

- Van Woerkum, C.M.J. (2004) *Organisaties in hun biotoop: over de (on)mogelijkheden van communicatiemanagement*. Wageningen: WUR [inaugurele rede].
- Vanderveen, G.N.G. (2006). *Interpreting Fear, Crime, Risk and Unsafety; conceptualisation and measurement*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Veldhuis, T. & Bakker, E. (2007). Causale factoren van radicalisering en hun onderlinge samenhang. *Vrede & Veiligheid*, 33:4, pp. 447-470.
- Watts, D.J. & Dodds, P.S. (2007). Influentials, Networks, and Public Opinion Formation. *Journal of Consumer Research*, 34: 441-458.
- Wilcox, P., Quisenberry, N., Cabrera, D.T., & Jones, S. (2004). Busy places and broken windows?: Toward defining the role of physical structure and process in community crime models. *Sociological Quarterly*, 45:2, pp. 185-207.
- Wilson, J.Q. & Kelling, G.L. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *Atlantic Monthly*, march, pp. 29-38.
- Woods, J. (2007). What we talk about when we talk about terrorism: Elite press coverage of terrorism risk from 1997 to 2005. *The Harvard International Journal of Press / Politics*, 12, pp. 3-20.
- Wünsch, D & Hohl, K. (2009). Evidencing a 'Good Practice Model' of Police Communication: the Impact of Local Policing Newsletters on Public Confidence. *Policing*, 3:4, pp. 331-339.
- Xu, Y., Fiedler, M. L. & K.H. Flaming (2005). Discovering the impact of community policing: The broken windows thesis, collective efficacy, and citizens' judgment. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 42:2, pp.147-186.
- Yonas, M.A., Lewis, T., Hussey, J.M., Thompson, R., Newton, R., English, D. & Howard, D. (2010). Perceptions of neighborhood collective efficacy moderate the impact of maltreatment on aggression. *Child Maltreatment*, 15:1, pp.37-47.
- Zannoni, M., Varst, L.P. van der, Bervoets, E.J.A., Wensveen, M., Bolhuis, V.J. van & Torre, E.J. van der (2008). *De rol van eerstelijns werkers bij het tegengaan van polarisatie en radicalisering: van ' ogen en oren' naar 'het hart' van de aanpak*. Den Haag: COT.
- Zech, E. & Rimé, B. (2005). Is talking about an emotional experience helpful? Effects on emotional recovery and perceived benefits. *Clinical Psychology and Psychotherapy*, 12, pp. 270-287.



## Bijlage I: Verantwoording werkwijze

De bestudeerde literatuur is bijeengebracht met behulp van een zogenoemde *Rapid Evidence Assessment* (REA). Een REA is een efficiënte variant van een systematisch literatuuronderzoek. In dit geval is gebruik gemaakt van twee databases. De selectie van relevante artikelen is gedaan met behulp van een Quality Review Procedure (QRP). We bespreken de REA hieronder in meer detail.

Gebruikte bronbestanden:

- International Bibliography of the Social Sciences (IBSS)
- Sociological abstracts (SA)

IBSS omvat hoofdzakelijk literatuur uit onder meer de disciplines economie, politologie, sociologie, psychologie en antropologie en is samengesteld uit deelbestanden te weten Greenfile, Econlit, Psycartcls, Psycinfo, Psychology and Behavioral Sciences collection en Communication Abstracts. Het bevat meer dan 2.500.000 titels.

Sociological abstracts omvat tijdschriftartikelen, conference papers en dissertaties uit de sociologie en sociale psychologie en vele (sub)disciplines, waaronder mass phenomena and political interactions, rural and urban sociology, social development, social differentiation e.a.

Voor de trefwoorden maken we – voor het onderzoeksgebied ‘overlast en verloedering – onder meer gebruik van de zoektermen die Mackenzie et al. (2010) gebruikten in hun artikel over de drivers of perceptions of anti-social behaviour. Verwijzingen naar concrete bronnen van overlast en verloedering laten we echter achterwege. De reden daarvoor is dat het te ver af komt te staan van waar het om gaat, namelijk de *perceptie* van overlast en verloedering. Het gaat hier niet om de directe oorzaken van overlast en verloedering, zoals drug- en alcoholgebruik, graffiti, hangjongeren, hondenpoep, lawaai en (rondslingerend) afval.

(Perceived / perception of) incivilities  
 (Perceived / perception of) nuisance  
 (Perceived / perception of) environmental annoyance  
 (Perceived / perception of) anti-social behaviour  
 Coping  
 Control

De term ‘disorder’ is achterwege gelaten vanwege de verwarring met ‘stoornis’ dat erg veel ‘ruis’ in het zoekresultaat oplevert. De zoektermen zijn in de diverse bestanden in verschillende samenstellingen gebruikt om het resultaat te optimaliseren. Een voorbeeld van een zoekterm: (Coping OR control\* OR perce\*) AND (incivilit\* OR

nuisance OR “environmental annoyance” OR “anti-social behavi\*” OR “antisocial behavi\*”)

Een search in IBSS leverde 406 hits op. In SA werden 323 publicaties gevonden. Om het aantal titels te beperken en een zeker kwaliteitsniveau te garanderen is gekozen voor een selectie uit uitsluitend *peer reviewed* tijdschriften. Uit in totaal 729 titels voor het onderdeel overlast en verloedering werden ‘handmatig’ 26 titels geselecteerd waarvan de abstracts werden gelezen. Dit leidde tot een subselectie van 12 artikelen die in hun geheel zijn gelezen en die volgens een QRT (Quality Review Tool) zijn beoordeeld op kwaliteit en relevantie. Dit leverde uiteindelijk vier artikelen op die directe aanknopingspunten boden voor het vaststellen van *key drivers* voor de beïnvloeding van percepties van overlast en verloedering.

Voor het onderzoeksgebied ‘polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust’ hebben we de volgende zoektermen gebruikt. ((( (alle velden) religio\* .and. 'percepti\*' and (alle velden) radical\*) or (alle velden) terro\*) and (alle velden) comm\*). Deze query in *peer reviewed* tijdschriften leverde 4027 titels op. Vervolgens is aanvullend gezocht met de zoektermen (((((( (alle velden) religio\* and (alle velden) radical\*) or (alle velden) terro\*) and (alle velden) communicat\*) and (alle velden) policy) and (alle velden) percepti\*) not (alle velden) sex\*). Uit in totaal 45 titels zijn ‘handmatig’ 32 relevante titels geselecteerd waarvan de abstracts zijn gelezen en volgens een QRT zijn beoordeeld op kwaliteit en relevantie. Dit leverde een subselectie van 24 artikelen op die in hun geheel zijn gelezen en met behulp van de QRT zijn beoordeeld op kwaliteit en relevantie. Uiteindelijk leidde dat tot dertien artikelen die directe aanknopingspunten boden voor het vaststellen van *key drivers* voor de beïnvloeding van percepties van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust.

## Bijlage II: Quality Review Procedure

De QRP is – in navolging van McKenzie et al. (2010) - verricht aan de hand van het onderstaande screeningschema.

<b>Screeningsvragen</b>	<b>voorbeeld / uitwerking</b>	<b>Kwalitatief (0,1,2)</b>	<b>kwantitatief (0,1,2)</b>	<b>Beide (0,1,2)</b>	<b>Opmerkingen</b>
<b>1 Is het doel van de studie duidelijk weergegeven?</b> Is dat doel gerelateerd aan het onderwerp van onderzoek? Zijn de onderzoeksvragen gericht op specifieke populaties, risicofactoren, opbrengsten, interventies? Wat probeert de studie te meten?					
<b>2 Gebruiken de auteurs een passende onderzoeksmethode?</b> Is dat een passende kwalitatieve methode (interpretatief of illustrerend)? Is dat een passende kwantitatieve methode (qua opzet)?					
<b>Detailvragen</b>					<i>Alleen verder gaan als score op beide screeningsvragen ten minste 1 is</i>
<b>3 Bevat de studie een expliciet theoretisch kader en/of een literatuurreview?</b>					
<b>4 Bevat de studie een heldere beschrijving van de setting / context van het onderzoek?</b>					
<b>5 Bevat de studie een heldere beschrijving van de steekproef / sampling (passend; robuust)?</b>	<i>aard populatie / casuïstiek; geschiktheid populatie / casuïstiek; werving respondenten; representativiteit; is er een controle-groep gebruikt en was die</i>				

	<p><i>representatief; .hoe zijn casus geselecteerd; is een controlestudie toegepast; non-respons; hoe generaliseerbaar zijn de resultaten; etc.?</i></p>			
<p><b>6</b> Bevat de studie een heldere beschrijving van de dataverzameling en discussie / onderbouwing van de gehanteerde methode?</p>	<p><i>Sluit dataverzameling aan bij onderzoeksvragen; is het gekozen design voldoende verantwoord; verantwoording keuze dataverzamelingsmethoden; wie verzamelde de data; in welke periode; wat voor data; wat voor hulpmiddelen; discussie over saturatie data; discussie over veranderingen methoden dataverzameling tijdens onderzoek; is de doorlooptijd van het onderzoek relevant in relatie tot de gemeten resultaten; hoe is gemeten; hoe is bias vermeden; zijn metingen gevalideerd; hoe zijn de resultaten beoordeeld (blind-inter-subjec-</i></p>			



	<i>tief); etc.?</i>				
<b>7 Bevat de studie een heldere beschrijving van de manier van data-analyse en meetmethoden?</b> (Bij kwalitatieve methoden: is het analysekader gebaseerd op adequate conceptualisering?)	<i>Is de data-analyse volledig beschreven en robuust uitgevoerd; hoe zijn data uitgewerkt tot thema's; hoe zijn de data geselecteerd (uit alles verzameld); reflecteren de onderzoekers op eigen bias; zijn objectieve kwantitatieve meetmethoden gebruikt; zijn die gevalideerd; is 'power calculation' toegepast?</i>				
<b>8 Bevat de studie bewijs van kritische reflectie?</b>					
<b>9 Bevat de studie voldoende oorspronkelijke data?</b>	<i>Zijn die data geconfronteerd met andere bronnen; worden voors en tegens / andere bronnen in de argumentatie bediscussieerd; etc.?</i>				
<b>10 Bevat de studie een adequate uitwerking van bevindingen en discussie over de validiteit en betrouwbaarheid van resultaten?</b>	<i>Is triangulatie toegepast, validering respondenten; intersubjectieve methodiek; etc. Geven de bevindingen antwoord op de onderzoeksvragen?</i>				
<b>11 Zijn de sterkten en zwakten van de studie inzichtelijk gemaakt?</b> Is er aandacht voor bias / 'confounding	<i>Is gebruik gemaakt van bewijs van het tegendeel; zijn</i>				

factors' / etc.	<i>wegingen in kwantitatieve analyses goed toege- past (en voorziet het design daarin); etc.?</i>				
	<i>0 = nee / niet aangetroffen  1= onvol- doende / in bepaalde mate  2= ja / goed uitgevoerd</i>				<i>Totaal:  0-1: afwijzen  2-8: onbetrouw- baar  9-12: zwak  13-18: medium  19-22: sterk</i>

## **Bijlage III: Lijst met gesprekspartners**

### *Interviews*

Prof.dr. B. de Graaff, Universiteit Utrecht

Prof.dr. Th. Verhallen, Universiteit Tilburg

Prof.dr. C. van der Vijver, emeritus Universiteit Twente

Dr. J. Gutteling, Universiteit Twente

P. Booster, hoofd afdeling VG&M, Nedtrain B.V.

### *Academic Atelier*

Dr. W. Tiemeijer  
wetenschappelijk medewerker Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

G. Rijnja  
communicatiemanager directie bestuur en communicatie, gemeente Rotterdam

### *Practitioners Ateliers*

L. Bogers  
account director CLEV

R. van Heiningen  
senior communicatieadviseur directie veiligheid, gemeente Rotterdam

J. Sprenger  
voormalig projectdirecteur 'Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl', ministerie van Algemene Zaken / ambtenaar ministerie van Financiën

P. van Vendeloo  
voormalig partner Tabula Rasa Overheidscampagnes / directeur strategie Reclamebureau Roorda

R. Gulikers

beleidsmedewerker Veilige Buurten Teams, gemeente Maastricht

M. van Rooij

hoofd communicatie en redactie / plv. directeur DV, ministerie van Veiligheid en Justitie

L. Caubo

teamleider / communicatieadviseur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

A. van Drunen

communicatieadviseur 'Veilige Publieke Taak', ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

M. Leeuwerik

Politiekorps Kennemerland

S. Jansen

communicatieadviseur veiligheid, gemeente Almere

S. de Klerk

communicatieadviseur, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

## **Bijlage IV: Begeleidingscommissie**

M. Veelders

ministerie van Veiligheid en Justitie (vz.)

J. Quast

ministerie van Veiligheid en Justitie

W. Elzenga

ministerie van Veiligheid en Justitie

H. van Dijk / G. van der Donk

ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / ministerie van Veiligheid en Justitie

B. Schomaker

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

R. Anderiesse / S. Uitbeijerse

gemeente Rotterdam