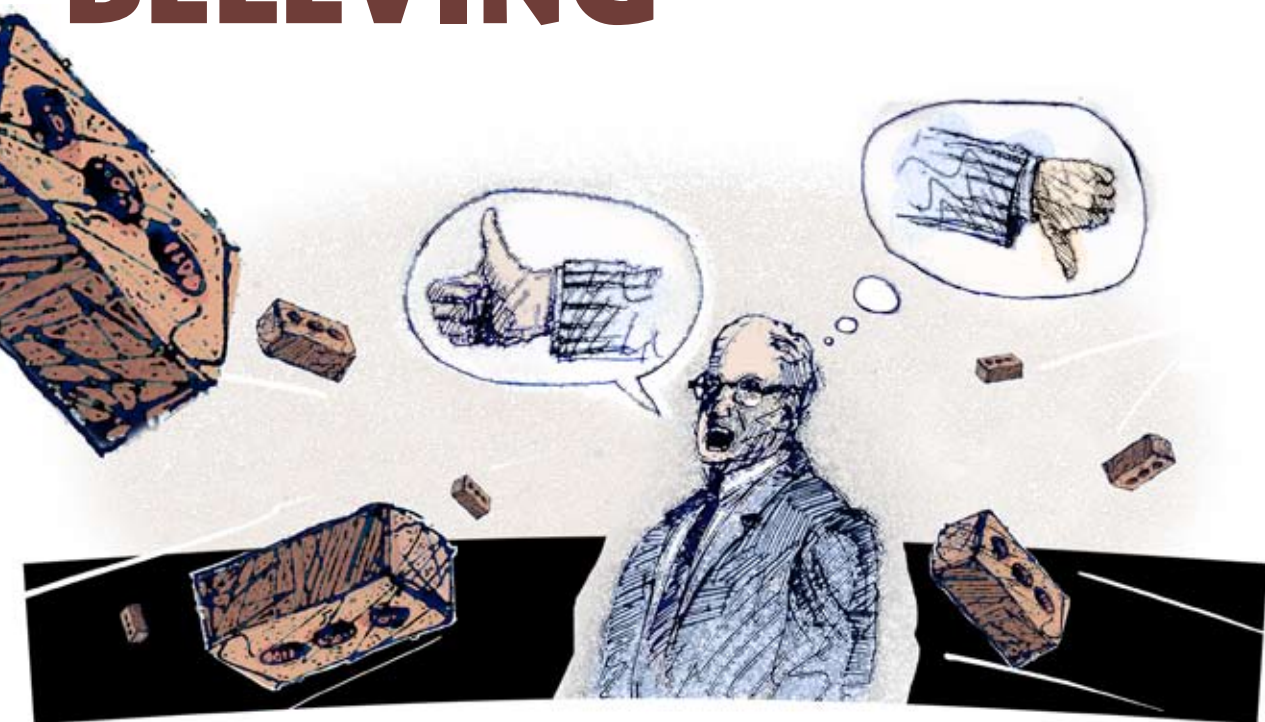


Tien kernpunten

HET BIJSCHAVEN VAN DE VEILIGHEIDS- BELEVING



**door Marnix Eysink Smeets, Ton Baetens
en Hans Moors**

Marnix Eysink Smeets is lector Public Reassurance Hogeschool Inholland en senior onderzoeker Landelijke Expertisegroep Veiligheidspercepties, Ton Baetens is partner van Politiek Online, bureau voor beleidscommunicatie, en Hans Moors is afdelingshoofd Veiligheid en criminaliteit, welzijn en zorg bij IVA Beleidsonderzoek en Advies.

In de afgelopen jaren ervoeren we als individuele burger steeds minder overlast van jongeren, terwijl we collectief het beeld hebben dat de jeugdoverlast de spuigaten uitloopt. Straten worden aantoonbaar schoner, maar burgers zien zwerfafval nog steeds als probleem. En menige gemeente zorgt voor aantoonbare verbeteringen in de openbare ruimte, maar ziet dat niet terug in

In de veiligheidspraktijk ontstaat steeds meer aandacht voor de **perceptie van burgers**. Kan gerichte overheidscommunicatie helpen om de ervaring van **overlast, verloedering of maatschappelijk spanningen** te verminderen? In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie, onderzochten *Marnix Eysink Smeets, Ton Baetens* en *Hans Moors* deze vraag. Onlangs ronden zij hun onderzoek af dat **tien kernpunten** voor een evidence-based communicatiestrategie bevat.

verbeterende monitorscores op het gebied van ervaren overlast en verloedering: een klassieke paradox.

Dergelijke waarnemingen drukken ons met de neus op de feiten: overlast en verloedering zijn, net als aanverwante fenomenen als maatschappelijke onrust, polarisatie of radicalisering, vooral subjectieve verschijnselen. In welke mate burgers dus bijvoorbeeld overlast en verloedering ervaren, is een kwestie van perceptie. Maatregelen om overlast, verloedering, of maatschappelijke spanningen te bestrijden, kunnen aantoonbare veranderingen in het veld bewerkstelligen. Als burgers dat niet zo percipiëren, blijft het probleem in hun ogen simpelweg bestaan en de gemoederen bezighouden.

VOORGESCHIEDENIS

Het vorig jaar verschenen rapport *Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering: een advies voor de bestuurspraktijk* (Eysink Smeets e.a., 2010) liet zien hoe percepties van overlast en verloedering bij het publiek tot stand komen en welke betekenis dit kan hebben voor (overheids)interventies op lokaal en landelijk niveau. Vervolgonderzoeken werden gestart om het relatief nieuwe aandachts-terrein tot wasdom te brengen. Eén daarvan was een onderzoek naar de mogelijkheden van overheidscommunicatie. Zou het mogelijk zijn om

evidence-based communicatiestrategieën te formuleren die bijdragen aan het verminderen van ervaren overlast en verloedering? En zou het kunnen dat deze strategieën ook werkzaam zijn op (percepties van) polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust?

Eén en hetzelfde fenomeen kan door verschillende mensen anders worden ervaren

Om deze vraag te beantwoorden, analyseerden we de belangrijkste factoren die percepties van overlast, verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering beïnvloeden (*key drivers*). Vervolgens werd op een rij gezet wat belangrijke uitgangspunten voor effectieve overheidscommunicatie zijn. Ten slotte werden de opbrengsten van de beide voorgaande stappen met elkaar gecombineerd: (hoe) zouden de *key drivers* optimaal via overheidscommunicatie kunnen worden beïnvloed? En wat betekent dit praktisch voor communicatie op landelijk en lokaal niveau? >>

TIEN KERNPUNTEN VAN EEN EVIDENCE-BASED COMMUNICATIESTRATEGIE

1. LUISTER VOORDAT JE GAAT ZENDEN

Zenden zonder precies te weten wat de houdingen en percepties van de doelgroepen zijn, is gedoemd te mislukken. Luister dus eerst naar die doelgroepen.

2. ZOEK NAAR HET LAAGSTE SCHAALNIVEAU

Percepties van overlast en verloederend en maatschappelijke spanningen verschillen vaak van buurt tot buurt en van doelgroep tot doelgroep. Hoe lager het schaalniveau is waarop gecommuniceerd wordt, hoe beter daarop kan worden aangesloten. In de praktijk betekent dit dat het buurtniveau het ijkpunt is.

3. COMMUNICEER NIET IN 'BOODSCHAPPEN' MAAR MAAK DEEL UIT VAN DE CONVERSATIE

Mensen hechten aan hun eigen buurt en wijk, en vooral ook aan de zeggingskracht van *peers* en *lokale opinion leaders*. Buurtregisseurs, wijkagenten, welzijnswerkers: zij moeten er voor zorgen dat de buurtbewoners hen als logische, benaderbare aanspreekpunten zien.

4. BEDENK WIE DE BESTE AFZENDER IS

De beste afzender is tegenwoordig vaak een professional (die in de buurt werkzaam is). Hiervoor is vertrouwen in die lokale professionals nodig. Zij vormen de 'eerste lijn' van de communicatie, waar de formele gezagsdragers – behalve in het geval van crisissituaties – zich terughoudend moeten opstellen in de communicatie. Ook voor de professionals geldt: laat anderen zoveel mogelijk met je boodschap aan de haal gaan!

5. PERSONALISEER DE AFZENDER (EEN MENSELIJK GEZICHT)

De geloofwaardigheid van de communicerende persoon neemt toe naarmate deze een meer persoonlijk gezicht heeft. Bewaak daarbij de continuïteit, zodat niet telkens een nieuw gezicht opduikt. Burgers verblijven sowieso vaak langer op eenzelfde plek dan professionals er werken of bestuurders er iets te zeggen hebben.

6. ORGANISEER COLLECTIEF GEHEUGEN

Veranderingsprocessen op wijk- en buurtniveau kosten tijd. Besef dat mensen langzame maar gestage verbeteringen nauwelijks waarnemen, waardoor op de langere

termijn voor hun gevoel van zo'n verbetering helemaal geen sprake is. Ontwikkel dus, bijvoorbeeld via beeldmateriaal, collectief geheugen.

7. ZORG VOOR CONGRUENTIE TUSSEN PUBLIEK PROBLEMBESEF EN BELEIDSMATIGE AANDACHT

Veel zichtbare aandacht voor een verschijnsel dat daarvoor voor mensen helemaal geen probleem was, kan hun probleembesef juist aanjagen. Weinig zichtbare aandacht voor een verschijnsel dat juist als een probleem wordt gezien, kan hun probleembesef nog verder vergroten. Het is dus nodig dat congruentie bestaat tussen het gevoel van het publiek dat er sprake is van een probleem en (de zichtbaarheid van) de aanpak.

8. COMMUNICEER OP INHOUDELIJK ÉÉN BETREKKINGSNIVEAU

Voordat op een feitelijke situatie wordt ingegaan, dienen de ontvangers van die boodschap zich gehoord te voelen. Maak daarom scherp onderscheid tussen inhoudelijk en betrekkingniveau van de boodschap.

9. TAP IN TIJDEN VAN NOOD UIT EEN ANDER VAATJE

In crisissituaties is de overheid – met name de bestuurder – in eerste instantie de geëigende autoriteit. Maar het duurt niet lang voordat deskundigen in de ogen van de burger die autoriteit overnemen. Dat vergt een complex spel van naar voren te stappen en terugtreden.

10. DURF TE RELATIVEREN

De voornaamste opgave van overheidscommunicatie rond deze terreinen is misschien wel de durf om te relativeren. Berichtgeving in de media leidt (dikwijls onbedoeld, maar slecht nieuws verkoopt) tot uitvergrotingen van de lokale situatie die bewoners percipiëren. Hierdoor ontstaat een symbolische werkelijkheid die onbehagen schept. Die ervaren symbolische werkelijkheid zou het aangrijpingspunt moeten zijn voor adequate overheidscommunicatie.

KEY DRIVERS

Percepties van overlast, verloedering of polarisering worden in eerste instantie bepaald door wat zich in de directe omgeving van mensen daadwerkelijk voordoet. Maar één en hetzelfde fenomeen kan door verschillende mensen anders worden ervaren. '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 een ander niet eens zijn opgevallen' (Eysink Smeets e.a., 2010). Wat als overlast of verloedering wordt ervaren, is dan ook sterk persoons-, plaats- en tijdsafhankelijk. Ook de sociale omgeving waarin mensen zich bevinden, speelt een rol. Hoe minder daarin sprake is van onderlinge bekendheid, gedeelde waarden en normen, hoe eerder mensen één en hetzelfde verschijnsel als overlast zullen ervaren.

Ook de reactie van de overheid is een belangrijke *driver* van de publieke percepties. Overheidsingrijpen wordt idealiter bepaald door de mate waarin mensen overlast ervaren. Maar het omgekeerde is ook het geval.

Hoe verder weg, hoe negatiever het beeld van burgers meestal wordt

De manier waarop instituties op overlast, verloedering of de andere verschijnselen reageren, voedt de publieke percepties van die verschijnselen. Dat laatste leidt er toe dat maatregelen in precies het tegenovergestelde effect kunnen resulteren als wordt beoogd. Zo zag de Londense politie dat, na de verspreiding van een nieuwsbrief 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 beschouwde.

DICHTBIJ EN VERAF

Burgers ervaren de veiligheid in hun eigen omgeving ('dichtbij') gemiddeld genomen als beter dan die in (vergelijkbare) situaties elders ('veraf'). Dat verschijnsel is ook zichtbaar bij percepties van overlast, verloedering of maatschappelijke spanningen.

Hoe verder weg, hoe negatiever het beeld van burgers meestal wordt. Daar zijn verschillende verklaringen voor, maar belangrijk is te constateren dat mensen hun beeld van de 'dichtbij'-situatie vooral baseren op eigen ervaringen, terwijl zij hun beeld van de 'veraf'-situatie baseren op wat zij *denken* dat de ervaringen van anderen zijn. Mede door de vertekende werking van de media, blijken we ons daar echter stelselmatig in te vergissen. Zo kan het verschijnsel zich voordoen waarmee we dit artikel al begonnen: we hebben het idee dat jeugdoverlast de pan uitrijst, terwijl de optelsom van onze individuele ervaringen heel iets anders zegt.

GELOOFWAARDIGE GESPREKSPARTNER

De gedachte dat de overheid via een goed uitgevoerde communicatiecampagne een boodschap bij het publiek kon 'injecteren', is lang populair geweest. Op basis van recente inzichten uit de communicatiewetenschappen moet die gedachte naar het rijk der fabelen worden verwezen. Communicatie blijkt slechts succesvol wanneer deze goed aansluit op de persoonlijke en situationele context van de ontvanger. Wanneer dit niet gebeurt, komt informatie domweg niet bij mensen binnen of – vaak nog erger – wordt deze door mensen een andere betekenis gegeven dan was bedoeld. Klakkeloos 'zenden' volstaat niet meer. Bovendien blijkt de overheid niet altijd de meest geloofwaardige afzender. Succesvol communiceren ontstaat vooral als de (bij voorkeur kleinschalige) dialoog met mensen in hun eigen context wordt aangegaan. Waarbij steeds moet worden afgevraagd wie in die context de meest geloofwaardige gesprekspartner is.

ONTWIKKELING

Het denken over beïnvloeding van de ervaring van overlast, verloedering en maatschappelijke spanningen is volop in ontwikkeling. Naast *evidence based practices* is het nu nodig *practice-based evidence* te ontwikkelen: te zien dus wat in de praktijk bewezen wel en niet goed werkt. En vooral ook om inzichten en ervaringen te delen, om te komen tot een steeds beter arsenaal aan interventies. <<

Het CCV houdt, in samenwerking met het ministerie van Veiligheid en Justitie, de komende jaren een pilot over veiligheidsbeleving. Daarnaast wordt in meerdere gemeenten onderzoek op dit vlak gedaan. Komend najaar vindt ook een seminar plaats, dat ruimte biedt voor een eerste uitwisseling van lokale initiatieven.