



Omgaan met de perceptie van overlast en verloedering

Een beknopt advies voor de bestuurspraktijk

Tilburg, februari 2010

Marnix Eysink Smeets

Hans Moors

Koen van 't Hof

Esther van den Reek Vermeulen

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de UvT

© 2009 IVA

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het 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.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Relevant voor overlast en verloedering?	6
1.2	Adviesvraag	6
1.3	Het rapport	7
1.4	Een eerste stap?	7
2	Perceptie: waar hebben we het over?	9
2.1	Belasting en belastbaarheid	9
2.2	Perceptie	10
2.3	Het proces van perceptie verder verkend	11
2.3.1	Drempels	12
2.3.2	Confirmatiebias	12
2.3.3	Aanvulling	13
2.3.4	Adaptatie/habituatie	13
2.3.5	Wet van Weber-Fechner	13
2.3.6	Persoonskenmerken en culturele verschillen	13
2.4	De perceptie waarvân?	14
2.5	Het meten van overlast en verloedering	15
3	Beïnvloedende factoren en mechanismen	17
3.1	Bevindingen <i>buiten</i> het veiligheidsdomein	17
3.1.1	Geluidhinder	17
3.1.2	Gezondheidszorg	18
3.1.3	Wachttijdbeleving	20
3.1.4	Alles overziend	20
3.2	Bevindingen uit de veiligheidsliteratuur	21
3.2.1	Reference drift	21
3.2.2	Slovic' psychometrisch paradigma: uiteenlopende invloeden op risicoperceptie	21
3.2.3	Closing the Gaps: de centrale rol van communicatie	22
3.2.4	Overlast en verloedering ontsleuteld: nauwelijks aandacht voor percepties	22
3.2.5	Reassurance policing: het is de responsiviteit die telt	23
3.2.6	Talja Blokland: publieke familiariteit	24
3.2.7	Toolkits veiligheidsbeleving	24
3.3	Alles overziend	25

3.4	Conclusie	25
4	Toepasbaarheid	27
4.1	De perceptie op het niveau van individuele burgers.....	27
4.2	Het situationele handelingsperspectief	28
4.3	Het beïnvloeden van maatschappelijk onbehagen	30
4.4	De bestuurlijke en beleidsmatige (re)actie	31
5	Het beïnvloeden van perceptie van overlast en verloedering: voorwaarden voor een succesvolle aanpak	35
a.	Verschillende problemen vragen een verschillende aanpak.....	36
b.en verschillende manieren van meten	37
c.	Let op: we zijn net op pad	37
d.	Advies voor het landelijk niveau	38
e.	Adviezen voor het lokale niveau.....	39
6	Geraadpleegde literatuur.....	43
Bijlage 1	Adviesvraag en verantwoording.....	47
B1	Afbakening: overlast en verloedering	47
B2	Werkwijze.....	47
B3	Rapportage en rapportagestijl	48
Bijlage 2	Geraadpleegde experts.....	49
Bijlage 3	Samenvattingen Academic Ateliers	51

1 Inleiding

Nog geen twee jaar geleden bestormde de Amerikaanse hoogleraar gedragseconomie Dan Ariely de wereldwijde bestsellerlijsten met zijn boek *Predictably Irrational, the hidden forces that shape our decisions* (Ariely, 2008). In zijn boek¹ maakt hij voor een groot publiek inzichtelijk dat onze beslissingen een stuk minder rationeel zijn dan wij onszelf graag doen geloven. Net als onze waarnemingen overigens: ogenschijnlijk objectief en rationeel, maar in de praktijk beïnvloed door allerlei factoren waarvan wij ons volstrekt niet bewust zijn. In ons handelen en ons waarnemen zijn wij dan ook niet rationeel, stelt Ariely, maar irrationeel. Gelukkig kent die irrationaliteit wel vaste patronen, zo stelt Ariely, waardoor je zou kunnen spreken van *voorspelbare irrationaliteit*.

De Nijmeegse hoogleraar Ap Dijksterhuis komt in zijn boek *Het slimme onbewuste* tot vrijwel dezelfde conclusie. 'We denken dat het bewustzijn alles aanstuurt en dat ons gedrag begint met bewust genomen beslissingen. Dit is niet zo: bij verreweg het grootste deel van ons gedrag [speelt] ons bewustzijn geen enkele rol.' Onbewuste processen worden volgens hem schromelijk onderschat. Het tegendeel geldt voor het belang dat we aan bewuste processen hechten (Dijksterhuis, 2007).

Net als Ariely benadrukt Dijksterhuis dat niet alleen ons gedrag onder invloed van veel onbewuste processen staat, maar dat ook waarneming grotendeels onbewust is. Op basis van wetenschappelijk (experimenteel) onderzoek laat Dijksterhuis daarbij zien hoe mensen bewust slechts een heel klein deel van de werkelijkheid waarneemen, terwijl ons onbewuste veel meer ziet. En van dat 'meer' maken we vervolgens ook nog eens onbewust gebruik in het dagelijkse leven.

Ariely en Dijksterhuis waarschuwen ons dus beide voor het óverschatten van de invloed van rationele processen en voor het ónderschatten van de kracht van onbewuste, irrationele processen. Dat lijkt een waarschuwing die ook relevant is voor de veiligheidszorg. Want goed beschouwd is de hedendaagse veiligheidszorg – meest impliciet - gebaseerd op heel rationele aannames ten aanzien van menselijk gedrag en menselijk gevoel. En keer op keer zijn wij teleurgesteld als die aannames niet blijken te kloppen.

Groot is bijvoorbeeld onze verbazing, als de criminaliteit daalt, maar de bevolking zich niet navenant veiliger gaat voelen². Met verwondering constateren we ook keer op keer dat de mate waarin mensen bang zijn voor bepaalde risico's, absoluut niet klopt met de risico's die mensen ook daadwerkelijk lopen. Bijna geïrriteerd kunnen professionals uit de veiligheidszorg er op wijzen dat mensen die de meeste angst voor

¹ In Nederland verschenen als *Waarom we altijd tijd tekort komen & ander irrationeel gedrag*
² Een verschijnsel dat in de criminologische- en veiligheidsliteratuur wel beschreven als de *fear-gap* of de *reassurance gap*

criminaliteit hebben, nogal eens juist het laagste slachtofferrisico blijken te hebben³. En terwijl uit objectieve metingen blijkt dat de hoeveelheid zwerfafval op straat vermindert, komt uit bevolkingsonderzoek naar voren dat we Nederland eerder viezer dan schoner vinden. Behalve als gevraagd wordt naar onze eigen buurt, want dáár is het natuurlijk wél schoner geworden (Senter Novem, 2007).

Tussen de gemeten werkelijkheid en onze percepties daarvan bestaan dus forse verschillen. Er is sprake van *perception gaps*, zoals deze verschillen in de internationale literatuur over leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken wel worden genoemd. In Nederland – maar ook elders, zoals in het Verenigd Koninkrijk – bestaat daarover toenemende zorg. Door vele partijen wordt immers landelijk en lokaal hard gewerkt om de veiligheid en leefbaarheid voor de bevolking te verbeteren. Maar in toenemende mate wordt daarbij duidelijk dat daadwerkelijke – effectief meetbare – verbeteringen niet altijd doordringen in de beleving van de burger. Als burgers niets merken van het positieve effect dat beleid en maatregelen sorteren, trekt dat een wissel op het vertrouwen dat zij hebben in de overheid als de eerst aangewezen actor om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren.

1.1 Relevant voor overlast en verloedering?

Van *perception gaps* zou ook wel eens sprake kunnen zijn bij overlast en verloedering, zo constateerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onlangs. Het ministerie constateerde immers dat de ontwikkeling van de meetscores op ernstige overlast en fysieke verloedering zich minder gunstig ontwikkelden dan veel andere scores op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. De gebruikelijke beleidsreactie is vaak om er dan nóg maar een schepje bovenop te doen en de maatregelen gericht op het tegengaan van overlast of verloedering te intensiveren. In het licht van wat we hierboven opmerkten, is het echter de vraag of dat werkt. De scores op het gebied van veiligheid en leefbaarheid meten goed beschouwd namelijk de *percepties* van (een zo representatief mogelijk deel van) de bevolking ten aanzien van een aantal van de meest voorkomende vormen van overlast en verloedering. Zou het, zo was de gedachte bij BZK, dan niet minstens zo verstandig zijn om naast het aanpakken van de overlastgevendende *fenomenen* zelf (i) beter te gaan begrijpen hoe deze percepties van overlast en verloedering tot stand komen, om vervolgens te bezien (ii) in hoeverre ook die *percepties* beïnvloed kunnen worden?

1.2 Adviesvraag

Het ministerie van BZK heeft daarom aan een consortium van IVA Beleidsonderzoek en Advies (een sociaalwetenschappelijk onderzoeksbureau verbonden aan de Universiteit van Tilburg), adviseur Marnix Eysink Smeets en het Public Reassurance Centre van de Hogeschool INHolland gevraagd om advies te geven ten aanzien van

³ Ook wel bekend als de *fear-victimisation-paradox*, zie bijvoorbeeld Vanderveen, 2009.

de praktische beïnvloedbaarheid van percepties van overlast en verloedering. Dat advies moest in een beperkte doorlooptijd van twee maanden worden opgesteld, reden waarom het onderzoek dat er aan ten grondslag ligt zich tot hoofdlijnen heeft moeten beperken.

De ontwikkeling van het advies vond plaats onder supervisie van een begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers van ministerie van BZK, VNG en gemeente Rotterdam zitting hadden. De samenstelling van de commissie is gegeven in bijlage 2.

1.3 Het rapport

Het voorliggende rapport bevat een eerste verkenning van de (beïnvloedbaarheid van) percepties op het gebied van overlast en verloedering, resulterend in het gevraagde advies.

Eerst verkennen wij het begrip *perceptie*. Wat moet eronder worden verstaan, welke belangrijke elementen en basismechanismen zijn daarbij te onderkennen (hoofdstuk 2)? In hoofdstuk 3 inventariseren wij welke factoren en mechanismen de percepties ten aanzien van overlast en verloedering beïnvloeden. In hoofdstuk 4 wordt dan een vertaalslag gemaakt naar interventies: (hoe) zouden de gesignaleerde factoren en mechanismen kunnen worden beïnvloed? De balans wordt opgemaakt in hoofdstuk 5: wat zijn de belangrijkste conclusies die kunnen worden getrokken en wat zijn adviezen voor het handelen op zowel landelijk als lokaal niveau? Een verantwoording van de gehanteerde werkwijze is opgenomen in bijlage 1

1.4 Een eerste stap?

Gelet op de beperkte omvang en doorlooptijd van dit adviestraject zien wij deze rapportage nadrukkelijk als een eerste stap bij het ontwikkelen van goede interventies. Op veel onderdelen zal het de moeite waard zijn om de komende tijd kennis en inzicht verder te verdiepen.

2 Perceptie: waar hebben we het over?

Dat overlast en verloedering subjectieve begrippen zijn wordt in de praktijk van de veiligheidszorg meestal ogenblikkelijk beaamd. Om met die constatering in de praktijk echter verder weinig te doen. Een systematisch onderscheid tussen bijvoorbeeld potentieel overlastgevend verschijnselen en de door de bevolking gerapporteerde – en in monitoren gemeten – overlast⁴ wordt in de praktijk niet of nauwelijks gemaakt. In dit hoofdstuk zullen wij laten zien waarom dit onderscheid echter wel degelijk relevant is.

Overlast (of verloedering) is net als schoonheid: *‘in the eye of the beholder’*. Anders gezegd: een verschijnsel (een gedraging, gebeurtenis) wordt pas overlast als het in de ogen van een ander werkelijk overlastgevend is. En met verloedering is het al niet anders.

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 derde 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 ziet als een stel onopgevoede rauwdouwers die nergens rekening mee houden. En wat een goor bekladde muur is voor de één, is een mooie grafitti-piece voor de ander (zie ook Vanderveen, 2009).

2.1 Belasting en belastbaarheid

Eén manier om de subjectieve component van het overlastbegrip inzichtelijk te maken is door een onderscheid te maken tussen belasting en belastbaarheid. Ruw gezegd zou je kunnen stellen dat er pas sprake is van overlast als de belasting die een overlastgever (of overlastgevend verschijnsel) veroorzaakt groter is dan de belastbaarheid van degene die de belasting ervaart. Of er sprake is van overlast wordt dus deels veroorzaakt door de belasting, maar deels door de belastbaarheid van de ‘ontvanger’. Het is de ‘ontvanger’ die bepaalt of en in hoeverre hij/zij die belasting ook daadwerkelijk als een belasting ziet of ervaart (Eysink Smeets, 2008).

⁴ Omwille van de leesbaarheid spreken wij soms alleen over overlast, waar wij overlast en verloedering bedoelen

2.2 Perceptie

Of een bepaalde gedraging als overlast of als verloedering wordt gezien hangt dus – letterlijk en figuurlijk – af van ‘hoe je er naar kijkt’. Het hangt immers af van het antwoord op de vraag:

- óf je iets ziet (hoort, merkt),
- wát je dan ziet
- en hoe je dat dan beoordeelt.

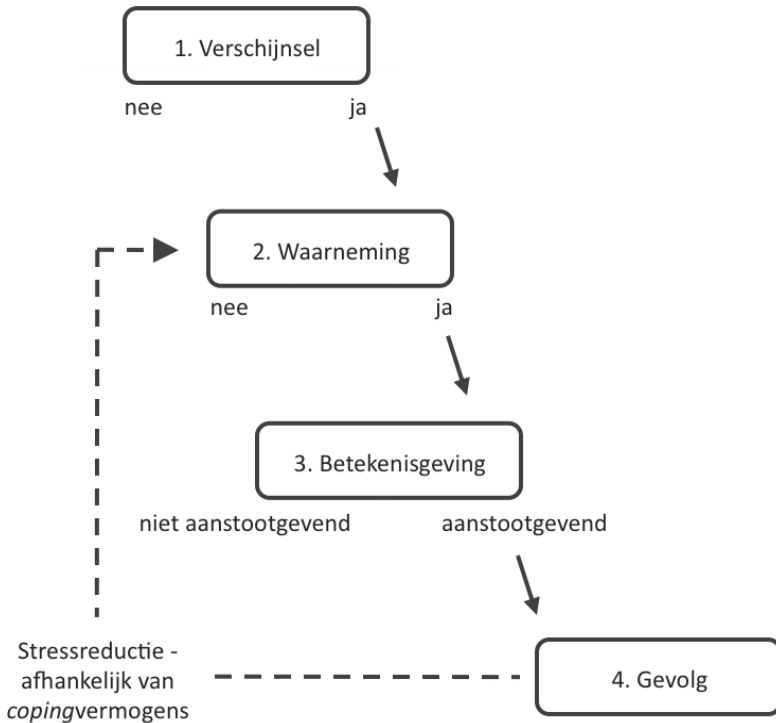
Het is daarmee dus de perceptie die bepaalt of een potentieel overlastgevend verschijnsel ook daadwerkelijk als overlast kan worden aangemerkt. Uit de hiervoor gestelde vragen kan opgemaakt worden dat perceptie kennelijk meerdere elementen bevat. Voor het overzicht hebben wij daarom het proces van perceptie van overlast of verloedering in figuur 1 (sterk vereenvoudigd) weergegeven. Wij lichten dit proces nog kort toe.

Allereerst moet zich (1) een verschijnsel voordoen dat overlast zou kunnen veroorzaken (of als verloedering zou kunnen worden gezien). Een hondendrol die op straat ligt, het geluid van een voorbijrijdende bus, een paar jongeren die rondhangen op de hoek, een opdringerige zwerver.

Dat verschijnsel moet dan vervolgens ook daadwerkelijk worden waargenomen (2). Worden gezien, gehoord, gevoeld, gemerkt. Een verschijnsel dat door niemand wordt bemerkt kan immers ook geen overlast opleveren.

Als het wél wordt opgemerkt zal (3) de waarnemer het waargenomene moeten duiden, er betekenis aan geven. De vraag is daarbij hoe de waarneming wordt ervaren. Als onbeduidend of normaal? Als hinderlijk, bedreigend, of bijvoorbeeld aanstootgevend?

De zogenaamde stresscyclus geeft inzicht in de manier waarop zo'n proces van betekenisgeving onbewust verloopt. Allereerst wordt de waarneming vergeleken met een criterium (of vaker: een set van criteria, een – doorgaans onbewust – referentiekader). Als de waarneming afwijkt van die criteria én die afwijking als potentieel schadelijk wordt ervaren door de waarnemer, wordt stress ervaren (4). De waarnemer zal dan meteen proberen de waargenomen afwijking – en daarmee dus de onaangename stress – te reduceren. Daarbij staat dan een volgende inschatting centraal: die van de eigen *coping*-vermogens: 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.



Figuur 2.1: Sterk vereenvoudigde weergave van het proces van perceptie van overlast en verloedering.

In de praktijk wordt overlast en verloedering meestal aangepakt op het eerste niveau. Dus door de potentieel overlastgevende of verloederende verschijnselen te verminderen. Het bovenstaand model laat zien dat er – althans in theorie – dus nog 3 andere niveaus zijn waar mogelijk op zou kunnen worden ingegrepen. Op de feitelijke mogelijkheden hiervoor gaan wij in het navolgende dieper in. Maar eerst verkennen we het perceptieproces nog wat verder, omdat dit aan gecompliceerdere invloeden onderhevig is dan op het eerste gezicht lijkt.

2.3 Het proces van perceptie verder verkend

Het perceptieproces zoals het in de voorgaande paragraaf is omschreven lijkt nog een redelijk rationeel, rechtlijnig proces. Dat lijkt wat strijdig met onze opmerkingen uit het eerste hoofdstuk, waarin we immers benadrukten dat menselijke waarnemings- of perceptieprocessen juist zo weinig rationeel zijn. Maar het perceptieproces staat onder invloed van een groot aantal (deel)processen of mechanismen die dat proces uiteindelijk een stuk minder lineair en rationeel maken. Een paar van de belangrijkste algemene factoren en mechanisme schetsen wij hieronder.

2.3.1 Drempels

Als wij alles dat zich in onze omgeving afspeelt bewust zouden zien of horen, zouden wij gek worden, zoveel prikkels krijgen wij immers op ons af. Dus vindt, meest onbewust, een stevige selectie of filtering plaats. Alleen datgene dat we – bewust of onbewust - relevant achten komt onder onze bewuste aandacht. Zoals we op een receptie in gesprek kunnen zijn zonder ook maar de minste last te hebben van alle gesprekken om ons heen. Terwijl als in zo'n gesprek elders onze naam valt we dat opeens wel degelijk gewaar worden. De drempel om de eigen naam te horen is dus bijvoorbeeld erg laag. Dat onze waarnemingsdrempel soms heel hoog ligt, is door diverse wetenschappelijke experimenten aangetoond. De beperkte capaciteit van de hersenen zorgt ervoor dat we – meest onbewust - keuzes maken in waar we onze aandacht op richten. De aandacht voor andere prikkels neemt dan zo sterk af dat ze vaak niet eens meer worden opgemerkt (voor visuele prikkels wordt dit *inattentional blindness* of *change blindness* genoemd: veranderingen in zaken die niet tot het centrum van onze aandacht behoren zien we daardoor bijvoorbeeld niet, zie o.a. Simons & Levin, 1998).

Zodra u de aanschaf van een bepaald type auto overweegt, ziet u die auto opeens overal rijden.

2.3.2 Confirmatiebias

In ons selectieproces speelt mee dat mensen de neiging hebben vooral informatie toe te laten die hun bestaande opvattingen bevestigen en informatie te negeren die met hun opvatting strijdig zijn. Dit kan ook gebeuren door informatie bewust zo te interpreteren dat die in overeenstemming komt met de bestaande opvattingen, of door selectief te zijn bij het terughalen van herinneringen uit het geheugen. Dit verschijnsel wordt ook wel *cognitieve dissonantie reductie* genoemd: het voorkomen van spanning tussen waarnemingen en overtuigingen.

Als mensen de overtuiging hebben dat de buurt vies is en dat de lokale overheid daar geen aandacht voor heeft, dan is elk blikje dat men op straat ziet een bevestiging daarvan, ook al liggen er nu een stuk minder blikjes dan vorig jaar...

Ariely liet zien dat onze ideeën ook daadwerkelijk onze waarnemingen sterk kunnen beïnvloeden. In een experiment liet hij studenten bijvoorbeeld kiezen tussen twee soorten bier. Eén was een normaal bier, het ander hetzelfde bier, waaraan alleen enkele druppels azijn aan toe waren gevoegd. Welk bier vonden zij het lekkerst? Als de studenten tevoren niets was verteld kozen zij, raar genoeg, vaak voor het bier mét de druppels azijn. Maar als de studenten van tevoren was verteld wat dat bier bevatte, trokken zij na het eerste voorzichtige slokje van dat bier ontzet hun neus op en kozen zij snel voor het andere bier. Werd hen pas ná het proeven van beide bieren over de azijn verteld, dan had dat geen enkele invloed: dan vonden zij het bier met de azijn nog steeds even lekker (Ariely, 2008). Het was dus de feitelijke waarneming die kennelijk werd beïnvloed.

2.3.3 Aanvulling

Gestaltpsycholoog Wertheimer legde de basis voor de Gestaltpsychologie met zijn wetten van perceptuele ordening (Wertheimer, 1923). Wat deze wetten met elkaar verbindt is de fundamentele opvatting dat onze perceptie wordt beïnvloed door in de hersenen verankerde patronen. Eén van deze wetten, de wet van dichtheid, stelt dat dingen bij elkaar worden gevoegd als ze zich bij elkaar in de buurt bevinden. Gestaltpsychologen beschrijven dat onze geest ontbrekende elementen zelf aanvult. Henriette Prast beschreef het 'grote beereffect': toon mensen een verzameling puntjes, dan gaan ze er vanzelf de grote beer inzien, want we hebben behoefte aan patronen (Kooreman et al, in progress). Kortom, we vullen een heel eind gewoon zelf in. Critici beklemtonen overigens dat de Gestaltpsychologie waardevolle beschrijvende inzichten biedt in hoe mensen waarnemen, maar niet zegt hoe het werkt, ofwel geen *model of perceptual processing* geeft (Bruce, Green & Georgeson, 2003).

2.3.4 Adaptatie/habituatie

Wanneer mensen voortdurend bloot worden gesteld aan dezelfde stimulus treedt na verloop van tijd gewenning op. Men wordt minder gevoelig voor de stimulus, omdat men zich aanpast aan de situatie. Concreet betekent dit ook dat men langzame veranderingen in de omgeving niet opmerkt. Bekend is dit verschijnsel onder meer van de 'kokende kikker', een verschijnsel dat recent nog in Al Gore's *The Inconvenient Truth* ten tonele werd gevoerd. Het komt er op neer dat een kikker die zich in een bad bevindt dat langzaam tot het kookpunt wordt opgewarmd rustig blijft zitten (en dus omkomt). Wordt de kikker in een bad geworpen dat tevoren al opgewarmd is, dan merkt de kikker wél ogenblikkelijk dat het water gevaarlijk heet is, springt het bad uit en overleeft dus wel.

Het is zeker niet onmogelijk dat dit mechanisme (al dan niet mede) verklaart waarom burgers soms een aantoonbare verbetering in de criminaliteits-, overlast- of verloederings situatie niet lijken op te merken. De verbetering gaat dan zodanig langzaam en gestaag, dat het begrip van 'normaal' als het ware met die verbetering meegroeit.

2.3.5 Wet van Weber-Fechner

Voor het hierboven gemelde verschijnsel dat burgers aantoonbare verbetering in de criminaliteits-, overlast- of verloederings situatie niet lijken op te merken biedt ook de Wet van Weber-Fechner aanknopingspunten. Fechner beschreef al in 1860 dat de relatie tussen de objectieve sterkte van een prikkel en de sensatie die deze prikkel veroorzaakt niet lineair verloopt, maar logaritmisch. Concreter gezegd: bij een relatief grote sterkte van de prikkel (bijvoorbeeld het zien van veel vervuiling) is een relatief grote verandering nodig voordat die verandering daadwerkelijk wordt bemerkt (Gifford, 1997).

2.3.6 Persoonskenmerken en culturele verschillen

Het perceptieproces wordt mede beïnvloed door persoonskenmerken als geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, persoonlijkheid of frustratietolerantie. Ook culturele verschillen spelen een belangrijke rol. Met name het proces van betekenisgeving wordt sterk beïnvloed door de cultuur waar de waarnemer onderdeel van uit maakt. Verschillen in culturele achtergrond zullen dus ook al snel leiden tot verschillen in

betekenisgeving van één en dezelfde waarneming (Douglas, 1966). Over hoe dit proces in detail werkt, bestaat veel verschil van mening. Dat culturele variatie een rol speelt, bijvoorbeeld bij risicoperceptie, is evident (Douglas & Wildavsky 1982; Wildavsky & Dake 1990), maar empirisch bewijs dat de werking van culturele verschillen in risicoperceptie verklaart is relatief mager (Oltedal et al. 2004). Wetenschappelijk empirisch onderzoek naar de culturele bias in de perceptie van overlast en verloedering ontbreekt in Nederland.

2.4 De perceptie waarvân?

Al een tijdje is op tal van terreinen zichtbaar dat – in opinieonderzoeken - de Nederlander zijn of haar situatie op een bepaald onderwerp als goed betiteld, maar de collectieve situatie op datzelfde onderwerp als een stuk slechter. Dat verschijnsel vatte SCP-directeur Schnabel samen met de one-liner ‘met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht’ (Schnabel, 2009).

Op het gebied van overlast en verloedering moest De Stichting Nederland Schoon bijvoorbeeld constateren dat de hoeveelheid zwerfafval op straat langzaam maar gestaag vermindert. Als mensen (‘op straat’) wordt gevraagd een specifiek stuk straat te beoordelen dan wordt dat ook gezien, maar als mensen (thuis ‘op de bank’) wordt gevraagd naar de schoonheid van de straten vinden zij die nog steeds even vuil als altijd. De objectief gemeten verbetering op een geaggregeerd niveau (landelijk, regionaal, gemeentelijk) lijkt dus niet te worden waargenomen.

Zo'n verschil in perceptie tussen een concrete situatie en een meer geaggregeerd beeld wordt veel vaker gevonden. Soms gaat het om een verschil in beoordeling tussen de persoonlijke situatie en de algemeen maatschappelijk situatie, soms bijvoorbeeld ook tussen de beoordeling van de situatie in de eigen buurt en die in de hele gemeente, de regio of het land. Op nogal wat onderwerpen – zeker die met veiligheid en leefbaarheid te maken hebben – blijkt dan dat de eigen situatie aanzienlijk positiever wordt ingeschat dan de meer abstracte, algemene, afstandelijker situatie. Zo wordt de veiligheid in de eigen buurt vaak als beter ingeschat dan de veiligheid in andere buurten, ook al zijn deze objectief gezien vergelijkbaar.

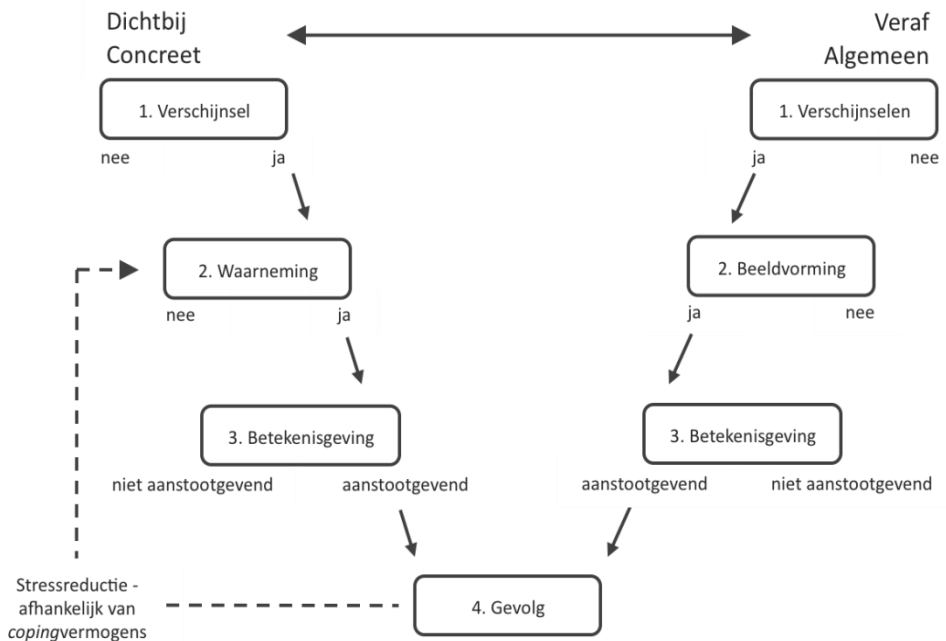
Waar het gaat om veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken liggen aan dat verschil in perceptie vermoedelijk meer factoren ten grondslag. Aan het ‘gunstige’ beeld van de eigen situatie dichtbij huis is een zeker *hometown favoritism* waarschijnlijk niet vreemd (Duffy, Wake, Burrows & Bremner, 2007). Iets dergelijks is overigens ook vaak zichtbaar als mensen een oordeel wordt gevraagd over het eigen functioneren of het functioneren van ‘mensen in het algemeen’. Onderzoek door een magazine voor ouders leerde bijvoorbeeld nog onlangs dat zo'n 80% van de ouders zichzelf uitstekende ouders vindt, maar dat men ook vindt dat dit zeker niet voor de meerderheid van de (andere) ouders geldt.⁵ In de eigen omgeving zal ook de bekendheid met de situatie een rol spelen. Hoe bekender men op een bepaalde plaats immers is, hoe

⁵ J/M Magazine, 2008

minder bedreigend de plaats meestal wordt ervaren en hoe meer men ook – zie eerder onder adaptatie – aan bepaalde negatieve aspecten al gewend kan zijn geraakt.

Hoe abstracter, minder persoonlijk en/of verder weg het onderwerp is waarover het gaat, hoe meer men waarschijnlijk af zal gaan op indirecte vormen van waarneming, zoals van de media. Het frame waardoor de media het betreffende onderwerp belichten, zal daarbij dan ook eerder leidend worden voor de waarneming.

Op deze manier is het dus mogelijk dat hoe minder concreet, persoonlijk, nabij het betreffende onderwerp is geformuleerd, hoe meer sprake zal zijn van verschillen in perceptie, zowel waar het gaat om de waarneming als waar het gaat om de betekenisgeving. Figuur 2 schetst dit proces.



Figuur 2.2: De verschillende perceptiepaden; links het pad dat hoort bij een concreet verschijnsel dichtbij het individu en rechts het pad dat hoort bij algemene verschijnselen die verder van het individu afstaan.

2.5 Het meten van overlast en verloedering

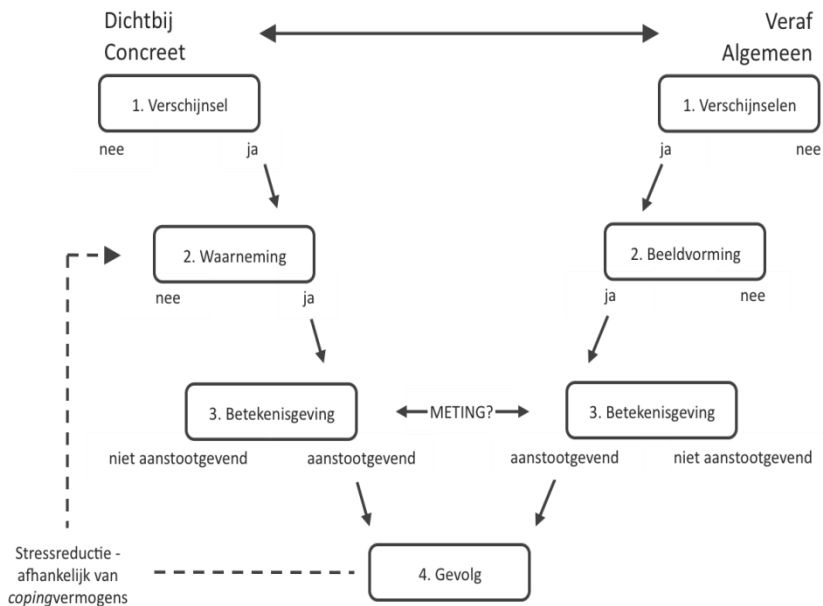
De manier waarop overlast en verloedering wordt gemeten, is strikt genomen geen onderdeel van de adviesvraag. Toch is het verstandig te onderstrepen wat in lokale of landelijke leefbaarheids- en veiligheidsmonitoren nadrukkelijk *niet* wordt gemeten, namelijk in hoeverre zich overlastgevend verschijnselen daadwerkelijk voordoen

(het 'verschijnsel' in onderstaand figuur 3). Er wordt gemeten ná de waarneming en de betekenisgeving. De monitoren meten dus een gepercipieerde werkelijkheid⁶.

Dat betekent dat wanneer een toename van een bepaalde vorm van overlast geconstateerd wordt in twee opeenvolgende metingen die toename veroorzaakt kan zijn door:

- een feitelijke toename van mogelijk overlastgevende gedragingen;
- een toename van de waarneming daarvan (wat bijvoorbeeld kan ontstaan doordat het betreffende verschijnsel hoger op de publieke agenda is komen te staan, bijvoorbeeld door een incident of door opzettelijke agendasetting door overheid en/of media) en/of
- een verandering in de betekenisgeving van één en hetzelfde verschijnsel. Dat kan collectief gebeuren doordat hetzelfde verschijnsel door opinieleiders of media anders is 'geframed'.

Tot slot zal duidelijk zijn dat het zaak is goed te bezien welke percepties eigenlijk worden gemeten: is dat die van de eigen, concrete, persoonlijke situatie, de meer afstandelijke, abstracte situatie of een diffuse plek ergens daartussen in?



Figuur 2.3: Wat meet een specifieke survey nu precies?

⁶

Daarvan is overigens in zekere zin bij alle indicatoren in veiligheidsmonitoren sprake. Waar het gaat om veiligheidsbeleving, maar ook bij een ogenschijnlijk harde indicator als slachtofferschap van specifieke delicten of de mate waarin daarvan door respondenten aangifte bij de politie is gedaan. Zie voor recente bevindingen op dit vlak bijvoorbeeld Mali et al, 2010.

3 Beïnvloedende factoren en mechanismen

In het vorige hoofdstuk hebben wij een eerste verkenning gegeven van het perceptieproces. Daarbij is ook een aantal algemene factoren en mechanismen geschetst dat daarop van invloed is. In dit hoofdstuk richten wij nu de aandacht op het specifieke vraagstuk van percepties van overlast en verloedering. Welke processen, mechanismen of factoren kunnen met name die perceptie van overlast en verloedering van burgers verklaren en beïnvloeden?

In dit hoofdstuk zetten we op een rij wat daarover uit de algemene criminologische of veiligheidsliteratuur zoal bekend is (paragraaf 3.2). Dat is niet zoveel, met name als we kijken naar de beïnvloedbaarheid van die percepties. Daarom hebben wij ook een korte verkenning gedaan van wat in andere disciplines al bekend is op het gebied van (de beïnvloeding van) percepties van hinderlijke of vervelende fenomenen. Op tenminste een drietal terreinen (milieu, gezondheidszorg, openbaar vervoer) levert dat interessante (aanknopingspunten voor) analogieën op. Deze presenteren wij eerst (paragraaf 3.1)

De beide exercities leidden tot een overzicht van mogelijk relevante processen, factoren en mechanismen, dat wij hebben tenslotte samengevat in paragraaf 3.3.

3.1 Bevindingen *buiten* het veiligheidsdomein

Op meer terreinen dan alleen dat van de veiligheidszorg en leefbaarheid wordt men geconfronteerd met de uitdaging om hinderlijke of vervelende ervaringen te verminderen. Wat valt – langs de weg van de analogie – van andere wetenschappelijke disciplines of toepassingsgebieden te leren? Die vraag staat centraal in deze paragraaf. Op tenminste drie terreinen troffen wij interessante bevindingen aan: milieu (geluidhinder), gezondheidszorg (gezondheidsbeleving, pijnervaring, stressreductie) en openbaar vervoer (wachtijdbeleving).

3.1.1 *Geluidhinder*

Relatief veel onderzoek is reeds gedaan naar de ervaring van geluidhinder. Daaruit komt naar voren naar geluidhinder maar in beperkte mate bepaald wordt door akoestische factoren. Non-akoestische factoren blijken minstens zo belangrijk. Zoals het Platform Nederlandse Luchtvaart (PLN) het formuleert: geluidhinder heeft maar voor een beperkt deel te maken met decibellen, maar veel meer met zaken als voorspelbaarheid, informatie, zeggenschap en vertrouwen.

Om daar meer zicht op te krijgen financiert het PLN inmiddels zelfs een leerstoel toegepaste psychologie van de geluidhinder aan de Universiteit Leiden. Hoogleraar Pieter Jan Stallen ontwikkelde hier een eigen sociaalpsychologisch model van geluidhinder, dat het cognitieve model van stress en coping (zie hoofdstuk 2) combi-

neert met de sociale oorsprong van de geluidhinder en het geluidsmanagement dat deze sociale bron al dan niet poogt te voeren. Stallen onderstreept dat psychologische, sociale en politieke factoren een grotere rol spelen in de beleving van geluidhinder dan de louter akoestische.

Dat wordt ook onderschreven akoestisch adviseur Kramer van de Nederlandse Stichting Geluidhinder.⁷ Hoe *vermijdbaar* is de geluidsbelasting, en hoe voorspelbaar? Hoe wordt de *relatie met de geluidsproducent* beoordeeld? Is die bekend, nabij en vooral: *aanspreekbaar en beïnvloedbaar*? Door jezelf, of door anderen? Dit soort factoren bepaalt volgens Kramer in hoeverre geluidsbelasting ook als geluidsoverlast wordt ervaren.

Beleid ter voorkoming van geluidhinder blijkt overigens de ervaring van geluidhinder juist in de hand te kunnen werken, zo blijkt uit onderzoek van Bröer (2008). Het beleid attendeert mensen immers nog eens extra op vliegtuiggeluid, 'framed' dat geluid in termen van (in dit geval) milieuoverlast, opent de mogelijkheid daar wat tegen te doen en biedt vervolgens ook een referentiekader waartegen verdere ervaringen kunnen worden afgezet. 'Geluid horen' betekent daarbij meteen ook 'beleid evalueren'. In de praktijk betekent dat al snel dat onvrede over het geluid zich gaat mengen met onvrede over het beleid.

Maris (2008) liet daarbij zien dat ook de gepercipieerde *rechtvaardigheid van de procedures* rond geluidsoverlast een autonome uitwerking op de ervaring van geluidhinder heeft. Proefpersonen in haar onderzoek bleken bij onrechtvaardig ervaren condities meer geluidhinder te ervaren. Mogelijk loopt de relatie langs de lijnen van zowel een afgenomen gevoel van controle als een afgenomen gevoel van respectvolle begeniging, welke factoren beiden een autonome invloed lijken te hebben op de perceptie van (ook) geluidhinder. Zéér vroegtijdig consulteren van burgers is volgens Maris geboden, waarbij dat consulteren dan ook nog eens op een open, niet-sturende wijze moet gebeuren. De zogenaamde *clean language-methode* zou hiervoor een interessant hulpmiddel zijn.

3.1.2 Gezondheidszorg

In de gezondheidszorg is nadrukkelijk aandacht voor percepties van patiënten. Dat komt omdat gezondheidsbeleving, zo blijkt overtuigend uit onderzoek, niet alleen afhankelijk is van puur biologische en fysiologische, maar nadrukkelijk ook van psychologische factoren. Zo heeft de mate waarin we *controle* denken te hebben over onze gesteldheid invloed op de gezondheidsbeleving evenals de mate waarin we die gesteldheid *accepteren* en of we ons gedrag daarop kunnen en willen aanpassen (Stalpers, 2009).

Die controlecomponent speelt ook een rol in pijnbeleving. Zo blijken patiënten minder pijn te ervaren wanneer zij zich, bijvoorbeeld via een drukknop, zélf pijnstillers kunnen toedienen in plaats van dat zij daarvoor afhankelijk zijn van verplegend personeel (de zogenaamde Patiënt Controlled Analgesia) (zie o.a. Ballantyne e.a., 1993).

⁷ Interview d.d. 11 november 2009

Uit onderzoek naar pijnbeleving komt overigens ook de invloed van *gepercipieerde kwade intentie* naar voren. Onderzoekers van Harvard deden enkele jaren geleden een interessant experiment. Proefpersonen kregen in een testopstelling kleine stroomstootjes te verduren. De ene helft van de proefpersonen werd de indruk gegeven dat die stroomstootjes per ongeluk waren. De andere helft werd in de waan gebracht dat iemand hen de schokken expres toebracht. En wat bleek? De schokken die als 'expres' werden gezien werden als veel pijnlijker ervaren dan de schokken die in de ogen van de respondenten 'per ongeluk' waren. En terwijl de 'per ongeluk' schokken wonden - en dus als steeds minder pijnlijk werden ervaren - bleken de 'expres' schokken nooit te wennen (Gray & Wegner, 2008).

Niet alleen psychologische factoren van het individu spelen een rol in de perceptie van gezondheid. Ook de relatie tussen de arts en de patiënt blijkt van groot belang te zijn. Van Dulmen (2001) onderzocht de invloed van deze zogenaamde helende werking van het arts-patiënt contact en stelde op basis van literatuuronderzoek vast dat een *langdurige en intensieve arts-patiëntrelatie* belangrijke gezondheidswinst oplevert. Daarnaast blijkt ook aandacht van de huisarts voor de *emoties, verwachtingen en informatiebehoefte* van de patiënt bevorderlijk voor de gezondheid. De manier waarop de arts communiceert is hierbij van groot belang. De informatie moet op een begrijpelijke, empathische (warme, vriendelijke) manier worden gebracht. Er is daarbij empirisch bewezen dat *empathie* van de arts onder andere bijdraagt aan de gezondheid van de patiënt, leidt tot sneller herstel van diverse symptomen en de therapietrouw bij de patiënt verhoogt. (Stewart et al, 1999). Empathie blijkt bovendien van belang voor de tevredenheid van patiënten over artsen. Het zijn niet zozeer de medische fouten die ontevredenheid veroorzaken, als wel de gebrekkige communicatie waarbij te weinig empathie wordt getoond. (Beckman et al, 1994).

Ook in de tandartspraktijk blijkt de manier waarop de tandarts met zijn patiënt omgaat van belang. Volgens hoogleraar angst- en gedragsstoornissen Ad de Jongh blijken *persoonlijke aandacht* van de tandarts (erover praten) en *afleiding van de behandeling* door middel van bijvoorbeeld muziek (aandachtverplaatsing) de ervaren angst voor de ingreep te reduceren (Oosterink-Wubbe et al, 2009). Daarnaast speelt ook hier weer de mate waarin mensen controle ervaren een rol. Door met de patiënt bijvoorbeeld een teken af te spreken als hij wil dat de behandeling wordt onderbroken, zal de ervaren angst afnemen.

Bij onderzoek naar stress tenslotte stelden Savelkoul, Fleer en Schroevers vast dat *sociale steun* een belangrijk factor is in het omgaan met problemen, de zogenaamde *coping*. Mensen kunnen een actieve of passieve copingstijl hanteren. Naarmate iemand meer sociale steun ontvangt, worden problemen meer op een planmatige en oplossingsgerichte manier aangepakt (*actieve coping*). Ook zoeken mensen in geval van stress meer steun bij anderen naarmate ze meer sociale steun krijgen (De Ridder, 1995). Een gebrek aan steun resulteert vaak in een passieve copingstijl (DeLongis & Holtzman, 2005).

3.1.3 *Wachttijdbeleving*

Wachten in het openbaar vervoer ervaren mensen vaak als een onprettige aangelegenheid. Bij de beleving van die wachttijd blijkt ons brein interessante trucs met ons uit te kunnen halen. NS-onderzoeker Van Hagen maakte uit onderzoek op dat mensen normaal gesproken de wachttijd twee tot drie maal langer ervaren dan feitelijk het geval blijkt. De wachttijd wordt door de bank genomen als vervelend of zelfs irritant beoordeeld, waarbij de irritatie oploopt naarmate men al een minder goede stemming heeft, men meer gestrest is en/of minder te doen heeft tijdens het wachten.

Uit vele experimenten en projecten is echter gebleken dat de perceptie van de lengte van de wachttijd aanzienlijk te beïnvloeden is. Wanneer de aankomst van het openbaar vervoermiddel *voorspelbaar* wordt gemaakt door het bieden van informatie, blijkt de wachttijd al als korter en minder vervelend te worden ervaren. Ook het aanbieden van nieuws en infotainment -kortom: het bieden van *afleiding*- bleek tot een aanzienlijke verbetering van de waardering van de wachttijd te leiden (Kramer, 2009). Ook andere omgevingsomstandigheden hebben invloed op de gepercipieerde wachttijd: zo blijkt de tijd in een ruimte met gedimd licht als korter te worden ervaren dan in een ruimte met hoge lichtsterkte (Delay & Richardson, 1981, gecit. in Eysink Smeets et al, 2010).

3.1.4 *Alles overziend*

De in deze paragraaf beschreven korte verkenning laat een interessant palet aan invloeden en mechanismen zien die de perceptie van hinderlijke of vervelende verschijnselen beïnvloeden, die kunnen worden samengevat als:

- de mate waarin blootstelling aan de overlastgevendende verschijnselen vermijdbaar en voorspelbaar is;
- de relatie met de veroorzaker van de verschijnselen, en diens aanspreekbaarheid en beïnvloedbaarheid
- de mate van kwade intentie achter de verschijnselen
- de gevoelde aandacht voor de ervaren problemen;
- het gevoel daar zelf invloed op of controle over te hebben;
- de mate van afleiding.
- de agendastellende en 'framende' werking van beleid gericht op reductie van de overlast of hinder zelf;
- de perceptie van procedurele rechtvaardigheid van dat beleid;

In de volgende paragraaf zal duidelijk worden dat deze factoren de op het veiligheidsgebied reeds bekende factoren deels bevestigen, deels aanvullen.

3.2 Bevindingen uit de veiligheidsliteratuur

Kort voor de eeuwwisseling opperde toenmalig korpschef van politie Bert Poelert in één van zijn nieuwjaarstoespraken dat de Nederlandse bevolking zijns inziens wel 'erg gevoelig was geworden'. En daardoor werden volgens hem nu allerlei zaken uit het dagelijks leven als overlastgevend of zelfs crimineel gezien, die wij vroeger heel normaal achtten. Indertijd was hoongelach zijn deel: hoe durfde hij dit maar te opperen?

Maar enkele jaren later kwam Gabriel van den Brink in zijn *Geweld als uitdaging* al min of meer tot eenzelfde conclusie (Van den Brink, 2001). Hij constateerde immers dat de ervaren toename van overlast van jongeren waarschijnlijk te verklaren is uit twee verschillende bewegingen: de toegenomen 'puberassertiviteit' van jongeren enerzijds en de afgenomen tolerantie voor dat gedrag bij volwassenen anderzijds. Beide bewegingen versterken elkaar.

3.2.1 Reference drift

Het fenomeen van toenemende gevoeligheid van burgers voor mogelijk overlastgevend gedrag hoeft natuurlijk niet beperkt te blijven tot louter het gedrag van jongeren. Het is plausibel dat dit fenomeen van 'de verschuivende meetlat' zich op veel meer vormen van overlast en verloedering voordoet, een fenomeen dat Eysink Smeets ook beschreef als *reference drift* (Eysink Smeets, 2008).

Diverse auteurs hebben dit verschijnsel verklaard vanuit de ontwikkeling van de risicosamenleving (Beck, 1992), het daaruit voortvloeiende ontstaan van de veiligheidsutopie (Boutelier, 2002) of de drang naar een 'smetteloze samenleving' (Eysink Smeets, 2008). Anderen zoeken de verklaring 'dichter bij huis'. Zoals recent 'geluksprofessor' Ruut Veenhoven, die het verschijnsel van de toenemende gevoeligheid verklaart uit het feit dat het ons zo enorm goed gaat. Hij wijst daarbij op het feit dat we onszelf gemiddeld genomen erg gelukkig achten en een fatsoenlijk land zijn met een goed georganiseerde overheid. 'Juist omdat het zo goed gaat, hebben we de neiging kleine problemen uit te vergroten'.⁸

3.2.2 Slovic' psychometrisch paradigma: uiteenlopende invloeden op risicoperceptie

Op het nauw aan de veiligheidszorg verwante terrein van het risicodenken en de risicoperceptie is het psychometrisch paradigma van Paul Slovic één van de toonaangevende theorieën (Slovic, 1987). Op basis van uitgebreid empirisch onderzoek komt Slovic tot de conclusie dat de perceptie van (de aard en omvang van) risico's onder meer afhankelijk is van:

- de mate van bekendheid met de risicobron,
- de mate van vrijwilligheid van de blootstelling daaraan,
- de mogelijkheid zelf controle uit te oefenen op de omvang van het risico,
- het vertrouwen in de overheid ten aanzien van risicobeheersing en risicomanagement

⁸ Interview met Veenhoven in metronieuws, 27 november 2009.

- en de betrouwbaarheid van de informatiebronnen over de risico's.

3.2.3 *Closing the Gaps: de centrale rol van communicatie*

In een onderzoek naar de mogelijkheden om de perceptiegaps op het gebied van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Groot-Brittannië te verkleinen definieerde het gerenommeerde onderzoeksbureau Ipsos MORI ook die betrouwbaarheid van informatiebronnen als een centraal thema. In de communicatie rond criminaliteit en criminaliteitsbestrijding constateert men een veelheid van invloeden die leiden tot sceptis en relatief negatieve beeldvorming. Zo wordt 'de voorlichtende overheid' gewantrouwd, mede omdat het meegeven van 'spin' aan de communicatie min of meer standaard is geworden. Overheidsstatistieken worden daardoor door het publiek ook met wantrouwen bezien. Verder constateert men dat de media naar een eenzijdige berichtgeving over criminaliteit en veiligheid neigen, waarbij met name het negatieve, het bijzondere wordt uitvergroot. Berichtgeving van de kant van de politie wordt overigens nog wel relatief betrouwbaar geacht, maar juist vanuit de politie komt, zo constateert MORI, relatief weinig informatie. Een uitzondering moet daarbij worden gemaakt voor de manier waarop mensen van de werkvloer binnen de politieorganisatie over (de effectiviteit van) politie en veiligheidszorg in hun omgeving praten: juist zij blijken echter een negatief beeld te schetsen.

Al met al constateert MORI dat (landelijke) communicatie over criminaliteit en criminaliteitsbestrijding de perceptie onder het publiek net zo gemakkelijk kan verslechteren als verbeteren. En zo komt MORI onder meer tot de simpele conclusie: 'it may be best for the government not to say very much on crime'. Wel kan gestimuleerd worden dat boodschappen worden uitgedragen door andere, onafhankelijke partijen: 'the government should be commissioning more independent reviews on trends and ensuring they are publicised.' (Duffy e.a., 2007; zie hierover ook Moors e.a., 2009).

3.2.4 *Overlast en verloedering ontsleuteld: nauwelijks aandacht voor percepties*

In het najaar van 2009 verscheen in Nederland een rapport dat kan worden gezien als een overzicht van de wetenschappelijke state-of-the-art ten aanzien van de aanpak van overlast en verloedering: *Overlast en verloedering ontsleuteld*. In dat rapport zetten de SCP-onderzoekers Van Noije en Wittebrood op een rij in hoeverre de beleidstheorie van het *Actieplan Overlast en Verloedering* geschraagd wordt door wetenschappelijke inzichten.

Het valt op dat het rapport nauwelijks ingaat op de perceptie van potentieel overlastgevend verschijnselen. Dat hoeft op zichzelf geen verbazing te wekken: het rapport is immers gebaseerd op wat daarover op dit moment in de (vooral criminologische) literatuur bekend is. En we constateerden al dat die inzichten en kennis vooralsnog weinig omvangrijk zijn. Op de mogelijkheid van de beïnvloeding van percepties wordt in het rapport dan ook niet expliciet ingegaan. Impliciet bevat het rapport wel wat verwijzingen naar mogelijkheden op het gebied van perceptiebeïnvloeding. Deze komen vooral aan de orde bij de bespreking van één van de vier hoofdstrategieën uit het *Actieplan Overlast en Verloedering*: de strategie van de buurtpreventie. Hier wordt aandacht gegeven aan de mogelijke rol van sociale cohesie of bijvoorbeeld de bijdrage die *Reassurance policing* kan geven.

3.2.5 *Reassurance policing: het is de responsiviteit die telt*

Nederland is niet het enige land dat zich op het hoofd krabt over het soms grote verschil tussen feitelijke ontwikkelingen en de manier waarop deze gepercipieerd worden door de bevolking. En overlast en verloedering zijn niet de enige thema's waarop dat in de veiligheidszorg speelt. Met name de Britten maken zich ook al langere tijd zorgen over de grote *perception gaps* die in hun land op het gebied van de veiligheid en veiligheidszorg worden gesignaleerd. Vooral de zogenaamde *feargap* baarde zorgen: het verschil tussen de ontwikkeling van de feitelijke criminaliteit en die van de veiligheidsbeleving onder de bevolking.

In antwoord daarop werd enkele jaren geleden het concept van *reassurance policing* ontwikkeld en uitgetest. Dit concept bleek in de praktijk inderdaad een bijdrage te kunnen leveren aan het verkleinen van de geconstateerde *perception gaps* (Innes, 2007; Tuffin, 2006).

Het concept van *reassurance policing* is gebaseerd op een beperkt aantal kernelementen, waarvan een hoge mate van *responsiviteit* en het denken en doen in termen van *signal-crimes en signal-disorders* de belangrijkste zijn. Het is namelijk niet het algemene niveau van criminaliteit of overlast wat er bij de bevolking het meeste 'inhakt', maar het zijn meestal bepaalde incidenten of verschijnselen in een omgeving (delicten, vormen van overlast, andere gebeurtenissen) die veel grotere impact hebben dan andere, omdat deze incidenten impliciet de boodschap in zich dragen dat de sociale, fysieke of morele orde in die omgeving in gevaar is. De grondlegger van het reassurance-denken, prof. Martin Innes, betitelde deze incidenten dan ook als *signal crimes, signal disorders en signal events*. Door juist deze verschijnselen goed zichtbaar aan te pakken zou de grootste sprong vooruit om de beleving van het publiek gemaakt kunnen worden bereikt.

Wat in een specifieke setting de *signal-crimes* of *signal-disorders* zijn kunnen slechts de betrokkenen in die situatie zelf aangeven. Dat vereist een hoge mate van verbinding van de professionals met lokale betrokkenen, met een hoge mate van responsiviteit op wat zij aangeven. Goed uitgevoerd levert dat een aantal effecten op die tezamen leiden tot een aanzienlijke vermindering van de ervaren overlast. Want niet alleen wordt de ergste feitelijke overlast verminderd, maar mensen tillen ook minder zwaar aan de overlast, omdat zij zich serieus genomen voelen en het gevoel hebben dat zij mede controle hebben over de situatie. Kortom, niet alleen het aantal waargenomen verschijnselen vermindert, maar ook de betekenis die aan die verschijnselen wordt gegeven.

In Engeland is de werkwijze inmiddels ook doorvertaald naar de activiteiten van andere overheidsdiensten op het gebied van leefbaarheid, zoals bijvoorbeeld in allerlei lokale en regionale (*We asked, You Said, We Did*) campagnes. Kern is hiervan steeds een open consultatie van de bevolking, het – al dan niet gezamenlijk - ondernemen van actie op de belangrijkste aangegeven punten, gevolgd door terugkoppeling van de resultaten.

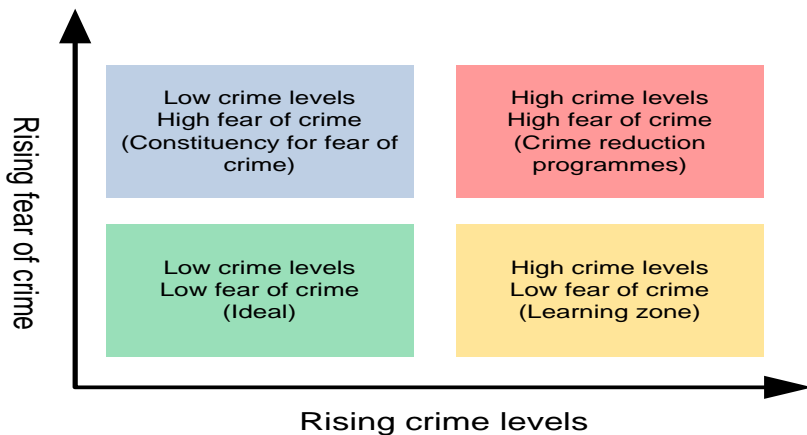
3.2.6 Talja Blokland: *publieke familiariteit*

Voormalig hoogleraar Samenlevingsopbouw Talja Blokland concludeerde onlangs op basis van een studie in vier Rotterdamse wijken dat *publieke familiariteit* een centrale rol speelt in de veiligheidsbeleving van mensen. Wanneer mensen de 'gezichten' in hun woonomgeving kunnen plaatsen, wordt de omgeving voor hen voorspelbaarder en daarmee prettiger en veiliger. Wanneer dit *niet* het geval is, moeten mensen terugvallen op de klassieke (fysieke en sociale) signalen om de omgeving te kunnen lezen. Hierbij gaat het vaak vooral om signalen die als 'overlast' worden getypeerd (mate van vervuiling, verloedering, type mensen op straat). Uit de redenering van Blokland kan dus worden afgeleid dat publieke familiariteit kennelijk de (waarneming en) betekenisgeving van potentieel overlastgevend verschijnselen verandert, overwegend in de richting van vermindering van overlastervaring (Blokland, 2009).

3.2.7 *Toolkits veiligheidsbeleving*

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Nederland zijn inmiddels zogenaamde *toolkits* veiligheidsbeleving beschikbaar voor veiligheidsprofessionals op het lokale of regionale niveau. De *toolkits* beogen hen praktische richtsnoeren te geven voor de beïnvloeding van veiligheidspercepties en veiligheidsbeleving. Daartoe zijn in de *toolkits* wetenschappelijke inzichten op een praktijkgerichte manier ontsloten.

In de Engelse *toolkit* speelt de zogenaamde *fear of crime matrix* een centrale rol. Deze matrix geeft aan de feitelijke en de gepercipieerde veiligheid zich - ideaaltypisch – op vier manieren met elkaar kunnen verhouden, zoals aangegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1: *Fear of Crime Matrix*

Met de *fear of crime* matrix wil men onderstrepen dat het omgaan met elk van de vier ideaaltypische situaties een eigen strategie vraagt. Soms vooral gericht op het tegengaan van feitelijke criminaliteit, soms vooral gericht op het tegengaan van de percepties of de beleving daarvan. Deze strategieën vergen zeer verschillende interventies, zo maakt de Engelse *toolkit* nog eens duidelijk (Home Office 2000-2009).

De Nederlandse *toolkit* (Eysink Smeets e.a., 2009) beschrijft vervolgens vooral de interventies die kunnen worden gepleegd om de veiligheidspercepties en veiligheidsbeleving te beïnvloeden. Die interventies zijn samengevat in de zogenaamde ‘Tafel van Twaalf’: een overzicht van twaalf strategieën die gebruikt kunnen worden om de veiligheidsbeleving te verbeteren. Goed beschouwd heeft slechts een beperkt deel van die strategieën betrekking op het wegnemen van feitelijke onveiligheid, zoals criminaliteit, overlast en verloedering. De meeste strategieën grijpen echter in op het beïnvloeden van de betekenisgeving, *coping* en waarneming. Zoals door het versterken van sociale steun, het vergroten van het gevoel invloed uit te kunnen oefenen (controle), het verstevigen van de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in het veiligheidssysteem, het vergroten van responsiviteit of aandacht en het verleggen van de aandacht van datgene wat *ongewenst* is naar datgene wat *wel* wordt geambieerd.

Strikt genomen richt de *toolkit* veiligheidsbeleving zich op een iets anders (vooral breder) gedefinieerd probleem dan het probleem dat het onderwerp is van dit rapport (de perceptie van overlast en verloedering). Veel van de relevante mechanismen en factoren blijken echter goeddeels dezelfde te zijn, waardoor ook de voorgestelde interventies grotendeels overeen zullen komen.

3.3 Alles overziend

Ook uit deze paragraaf komt weer een bont palet van processen en factoren naar voren dat ook van invloed lijkt te zijn op de perceptie van overlast en verloedering. Deels gaat het daarbij om algemene maatschappelijke processen, zoals referencedrift, het teruglopend vertrouwen in de overheid en in centrale informatiebronnen, of bijvoorbeeld de stijl van de media. Anderzijds gaat het om meer situationele factoren, zoals:

- de gevoelde aandacht voor de ervaren problemen;
- het gevoel daar zelf invloed op of controle over te hebben;
- de mate van publieke familiariteit
- de feitelijke bekendheid met de risicobron;
- de mate waarin men vrijwillig aan potentieel overlastgevende verschijnselen is blootgesteld;
- de ervaren responsiviteit van relevante instituties.

De mate van overeenkomst met de eerder reeds op andere terreinen aangetroffen factoren is frappant groot.

3.4 Conclusie

De verkenning heeft een groot aantal verschillende factoren en mechanismen opgeleverd dat van invloed kan zijn op de perceptie van overlast en verloedering. Bij nadere beschouwing zijn deze overigens van nogal uiteenlopend niveau. Sommige zijn

vooral factoren die vooral te maken hebben met persoonlijke kenmerken van degene die overlast ervaart, andere zijn verbonden aan de specifieke situatie waarin de overlast wordt gepercipieerd, andere houden veel meer verband met algemene sociaal-maatschappelijk processen. En op al deze niveaus blijken ook factoren aanwijsbaar die vooral geworteld zijn in de manier waarop de overheid (of andere actoren) met (de percepties van) overlast omgaan. Wanneer de gevonden actoren en mechanismen op deze manier worden ingedeeld, kunnen de bevindingen met betrekking tot relevante factoren, mechanismen en processen worden samengevat als in onderstaande figuur 3.2.

<p>Persoonlijk</p> <ul style="list-style-type: none"> Confirmatiebias Adaptatie/habituatie Wet van Weber-Fechner Culturele verschillen Persoonlijke kenmerken 	<p>Bestuurlijke en beleidsmatige (re)actie</p> <p>De agendastellende en 'framende' werking van het beleid gericht op reductie van de overlast of hinder zelf;</p> <p>De perceptie van procedurele rechtvaardigheid van dat beleid;</p> <p>De ervaren responsiviteit van relevante instituties;</p> <p>De gevoelde aandacht voor de ervaren problemen.</p>
<p>Situationeel</p> <ul style="list-style-type: none"> Mate van publieke familiariteit Feitelijke bekendheid met de risicobron; Relatie met de veroorzaker van de verschijnselen, en diens aanspreekbaarheid en beïnvloedbaarheid; (Gepercipieerde) mate van kwade intentie achter de verschijnselen; Mate waarin men vrijwillig aan potentieel overlastgevend verschijnselen is blootgesteld; Gevoel daar zelf invloed op of controle over te hebben; Mate waarin blootstelling aan de overlastgevend verschijnselen vermijdbaar en voorspelbaar is; Mate van focus op de verschijnselen c.q. mate van afleiding. 	
<p>Algemeen maatschappelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> Referencedrift Veranderend vertrouwen in de overheid Veranderend vertrouwen in informatiebronnen Stijl van de media 	

Figuur 3.2: De factoren en mechanismen die de perceptie van overlast en verloedering kunnen beïnvloeden kort samengevat.

4 Toepasbaarheid

In het voorgaande hoofdstuk is een groot aantal factoren, mechanismen en processen in kaart gebracht dat invloed kan hebben op percepties van overlast en verloederings. Een academisch wellicht interessante exercitie, maar bestuurlijk en beleidsmatig natuurlijk pas relevant als hieruit aanknopingspunten kunnen worden afgeleid voor een concreet handelingsperspectief. In dit hoofdstuk verkennen we in hoeverre die – in feite strategische – vraag bevestigend kan worden beantwoord.

Wij volgen daarbij de lijn van de aan het eind van het vorige hoofdstuk gegeven matrix, die een onderscheid maakt in processen en factoren op drie verschillende niveaus: het individuele niveau, het situationele niveau en het algemeen maatschappelijke niveau.

Beleid om perceptie te beïnvloeden ziet natuurlijk op elk van deze drie niveaus. Het is allereerst bedoeld om op elk van deze niveaus in te grijpen. De mogelijkheden hiertoe beschrijven wij bij de bespreking van elk van de drie niveaus (paragraaf 4.1-4.3). Maar anderzijds is het beleid zelf ook van invloed op elk van deze niveaus, bijvoorbeeld door de ‘framing’ van problemen, de prioritering daarvan, en de manier waarop het wordt uitgevoerd. Enkele kernpunten in deze betekenis bespreken wij – ter verduidelijking – ook nog apart (paragraaf 4.4.).

De aldus ontstane analyse vormt de opmaat tot het formuleren van een aantal concrete activiteiten en adviezen ten behoeve van beleidsvorming en -uitvoering in het laatste hoofdstuk van deze notitie.

4.1 De perceptie op het niveau van individuele burgers

Het vermogen tot *adaptatie* is voor individuele mensen wellicht een zegen, voor de beleidsmaker en beleidsuitvoerder is het een interessante uitdaging. Want als mensen minder in staat zijn om langzame maar gestage veranderingen als zodanig te percipiëren en op waarde te schatten, dan werkt de bewering ‘dat het toch écht beter is geworden’ niet of onvoldoende. Dat geldt a fortiori als die bewering van overheden komt. Dan gaat immers ook nog eens de *confirmatiebias* een rol spelen.

In dit licht verdient een strategie gericht op het herkenbaar maken van moeilijk zichtbare veranderingen of aanpakken met een te verwachten lange termijn effect aanbeveling. Een aangrijpingspunt hiervoor is bijvoorbeeld het bewust inschakelen *key individual's networks* in een lokale gemeenschap die periodiek op een voor hen wél geloofwaardige manier gevoed wordt met informatie over de bereikte verbeteringen (of die uitgedaagd en in staat gesteld worden die verbeteringen zelf bij te houden).

Een andere, belangrijke strategie is – hoe voor de hand liggend die ook klinkt, in de praktijk gebeurt het te weinig – de aanpak van gepercipieerde problemen tevoren adequaat af te stemmen op de werking van de hierboven geschetste mechanismen. Het gaat er dan primair om na te denken over de strategie (het handelingsperspectief) van beleid, niet over het beleid als zodanig. Is bijvoorbeeld een *big bang-strategie* (waarbij met één daverende inspanning de gewenste verbetering wordt bereikt) in sommige gevallen (of situaties) te verkiezen boven het inzetten op een langzame maar gestage verbetering? Geeft men zich voldoende rekenschap van de *zichtbaarheid* van een gekozen aanpak voor individuele burgers zelf? Het kan bijvoorbeeld zinvol zijn om op opvallende wijze overdag schoon te maken, ook als (alleen) 's nachts eigenlijk veel efficiënter zou zijn.

En welke 'individuele burgers' heeft men dan precies op het oog? Hoe precies is het beleid, is de aanpak geconcentreerd? Waarneming van en betekenisgeving aan verschijnselen die als overlastgevend of als verloedering worden ervaren, zijn sterk cultureel bepaald en hangen af van specifieke achtergrondkenmerken (zoals leeftijd, sociaaleconomische status, geslacht, et cetera) van individuele burgers. Het handelingsperspectief van beleid en de (communicatie over de) gekozen aanpak dient daarom heel fijnmazig te zijn. Wat overlastgevend is voor de een, is dat (in het geheel) niet voor de ander. Inzicht in de precieze relevantie van die achtergrondkenmerken is nog relatief beperkt onderzocht. Verdieping van dat inzicht is daarom geboden.

4.2 Het situationele handelingsperspectief

Het mechanisme *publieke familiariteit* speelt, zoals we hebben laten zien, een belangrijke rol bij het vormen van percepties van overlast en verloedering in een specifieke situatie. Maar levert dat ook aanknopingspunten voor beïnvloeding op? Van Noije en Wittebrood kwamen immers onlangs nog tot de conclusie dat het effect van allerlei activiteiten om publieke familiariteit, of breder nog sociale cohesie en samenhang te versterken, tot op heden niet is aangetoond. Zoals Blokland en andere onderzoekers echter duidelijk maken, heeft publieke familiariteit niet in directe zin samenhang met de mate van sociale cohesie in een buurt of wijk (Sampson, 2001; Reijndorp, 2005; Blokland, 2005; Moors, 2008). Beeldvorming over de eigen buurt, historische gehechtheid aan de buurt en meningvorming over de buurtbewoners zijn betere effectmaten om vast te stellen of sprake is van sociale samenhang dan de mate waarin buurtbewoners onderling feitelijk contact hebben (Blokland, 2005; Flap & Völker, 2005; Völker, 2000). Of mensen hun buurt of wijk leefbaar en veilig vinden, heeft veeleer te maken met herkenbaarheid, elkaar kennen, iets van elkaar weten. Je 'hoeft het niet met elkaar te doen' als je het maar kunt opbrengen 'vertrouwde vreemden' te zijn, zoals Blokland betoogt. Bovendien is het met sociale samenhang in de meeste bekende probleebuurtten helemaal niet zo slecht gesteld als beleidsmakers dikwijls veronderstellen (Van den Brink, 2007). Kortom, beleid zou niet per se moeten aangrijpen op het samenbrengen van burgers. Het lijkt lonender als beleid erop gericht is om te inventariseren hoe de collectieve beeldvorming over een wijk of buurt tot stand komt.

In het verlengde van deze verschuiving of verfijning van de focus van beleid op situationeel niveau, is het ook zinvol om beleid strategisch in te zetten om aan te grijpen op het *versterken van de bekendheid met de 'risicobron'*. Op het lokale niveau zijn dan ook tal van initiatieven te zien, zoals portiekgesprekken, portiekportiers, kennismakingen tussen ouderen en jongeren, of cursussen omgaan met straatcultuur. Dergelijke initiatieven kunnen de burger helpen om *in control* te zijn. En dat is, zoals we hebben laten zien, een belangrijke factor in de perceptie van overlast en verloederding. Uit Josca Boers' onderzoek naar 'het effect van positieve en negatieve factoren op veiligheidsbeleving' kwam recent naar voren dat het 'vertrouwen in buurt en buren' een factor vormt voor de veiligheidsbeleving van buurtbewoners. Vanuit het stressmodel bezien, lijkt bij overlast en verloederding dan vooral sociale steun van belang, omdat de mate van ervaren sociale steun van invloed is op de gehanteerde copingstrategie: is deze actief of passief? De actieve *copingstrategie* zal het – gewenste - gevoel van *in control* zijn versterken.

Het versterken van *de bekendheid van de risicobron* zal er ook toe kunnen bijdragen dat de factor *gepercipieerde kwade intentie* wordt weggenomen. Burgers die overlast of verloederding ervaren, hebben vaak de indruk dat die overlast of verloederding in meer of mindere mate tegen hen zelf is gericht. Zij voelen er zich direct een slachtoffer. Nogal eens blijkt die kwade intentie louter vermoed te worden, een *reality check* bij de risicobron kan dan al snel leren dat die intentie in het geheel niet aanwezig is.

Tenslotte is het beleidsmatig van belang om rekening te houden met het gegeven of mensen zich vrijwillig in een overlastgevende of verloederde situatie begeven of niet (en of zij deze situatie al dan niet kunnen vermijden). Op situationeel niveau is deze gepercipieerde vermijdbaarheid een factor van gewicht. Het maakt immers nogal verschil of mensen bijvoorbeeld in een stadscentrum gaan wonen waar al van oudsher veel horeca is, of dat horeca wordt gevestigd in een stadscentrum waar dat tot voor kort niet het geval was, zo bleek recent in een studie over Almere (Moors e.a., 2009). In het eerste geval beseften de meeste mensen immers wel waaraan men begon (zodat aan potentieel overlastgevende gedragingen een heel andere betekenis wordt gegeven), in het tweede geval is dat niet zo en ervoer men overlast sterker.

Voorspelbaarheid is in het kader van de perceptie van overlast een ander belangrijk aangrijpingspunt. Het mechanisme dat de voorspelbaarheid van overlastsituaties de perceptie bepaalt, is zelfs een neuropsychologisch gegeven. Weten we bijvoorbeeld dat op korte termijn een heel hard geluid te verwachten is, dan zetten we als het ware automatisch onze 'interne geluidsregelaar' zachter en nemen we het harde geluid als minder hard waar. Waar overlast en verloederding bijvoorbeeld tijdelijk onvermijdelijk is, kan het verhogen van de voorspelbaarheid daarvan de perceptie van hinderlijkheid doen afnemen.

Min of meer in het verlengde hiervan is de strategie om beleid en maatregelen toe te spitsen op *afleiding* of – anders geformuleerd – het *verleggen van de aandacht*. Deze zienswijze opent de weg naar verschillende interventietypen. In de concrete situatie van een specifieke plaats zijn soms, bijvoorbeeld, (fysieke) interventies mogelijk in de vorm van muziek, licht, kleur, geluid, bewegend beeld die tot een andere perceptie

van de situatie leiden (Eysink Smeets et al, 2010). Maar tevens dient men zich beleidsmatig te vergewissen wat met zowel de inhoud van als met de communicatie over specifiek beleid wordt gecommuniceerd. De in hoofdstuk 3 geïntroduceerde 'Tafel van Twaalf' benoemt als interventiemogelijkheid: *heb het niet alleen over wat u niét wilt zien, maar minstens zozeer over wat u wél wilt hebben*. Heb het dus niet alleen over de dagdagelijkse problemen die vlak voor ons liggen, maar leg minstens zozeer de aantrekkelijke perspectieven voor de nabije toekomst.

4.3 Het beïnvloeden van maatschappelijk onbehagen

Hoe burgers overlast en verloedering ervaren, hangt samen met maatschappelijke ontwikkelingen. Voor een belangrijk deel worden die maatschappelijke ontwikkelingen bepaald door de manier waarop er over wordt gesproken. Wat is normaal, goed, fatsoenlijk en nog te tolereren, en wat niet meer? Het publieke en politieke debat creëert als het ware de meetlat waarlangs bijvoorbeeld uitingsvormen van overlast en verloedering worden gelegd (normatieve discours). Daarin lijkt sprake van een 'verschuivende meetlat', een verschijnsel dat we eerder beschreven als reference drift.

Het gevaar van *reference drift* vraagt om een scherp inzicht in wat in een specifieke situatie aan de hand is. Zijn het daadwerkelijk overlastgevend verschijnselen die aan het veranderen zijn? Of zijn het de waarneming en betekenisgeving die veranderen? In het laatste geval zullen andere interventies geëigend zijn dan in het eerste. Beleid hieromtrent dient dus gebaseerd te kunnen worden op goede metingen (met een goed begrip van wat men daadwerkelijk aan het meten is). Het vaststellen van daadwerkelijke vervuiling, zoals het gewicht van hondenpoep per vierkante meter, levert een ander aangrijpingspunt voor interventies of maatregelen op, dan het vaststellen van de subjectieve beleving van die vervuiling (de mate waarin iemand last heeft van hondenpoep).

Behalve afstemming op deze heldere uitgangspunten van wat men meet, vergt succesvol beleid om percepties te beïnvloeden ook een constante en consistente gevoeligheid voor de (ontwikkeling van) *normatieve discours*. Het is cruciaal die te erkennen en er op te reageren, terwijl het tegelijkertijd publiek leiderschap vergt om te relativieren, prioriteiten te stellen en proportionaliteit aan te brengen in het beargumenteren van wel / niet / deels aanpakken van de ervaren problemen. Overheden zijn daar (te) weinig consequent en niet altijd *in the open* mee bezig.

Volgens diverse periodieke surveys is het *vertrouwen in de overheid* de laatste jaren weer hersteld, na een dieptepunt in het begin en het midden van het afgelopen decennium. Toch is in de praktijk, ook volgens de deskundigen in de Academic Ateliers, bij burgers scepsis zichtbaar ten aanzien van zowel performance als communicatie van 'de overheid'. Dat betekent dat zowel boodschappen over (positieve) trends niet klakkeloos worden opgepikt, maar dat ook activerende boodschappen heel anders kunnen worden uitgelegd dan de zender (zoals Postbus 51 of lokale campagnes) ze bedoelde. Voorzichtigheid ten aanzien van massamediale campagnes is geëigend.

Maatwerk communicatie via de eerder beschreven *key individual's networks* en/of nieuwe *web 2.0* gebaseerde 'contactvormen' lijkt meer voor de hand te liggen. Daarmee hebben we tegelijkertijd het verschijnsel van de *veranderde positie en houding van de klassieke media* aangeraakt. Het gebruik van deze media neemt verder af, ten faveure van nieuwe media. Met deze laatste zijn overheden in Nederland nog weinig actief, op landelijk noch lokaal niveau.

Opvallend was dat diverse deskundigen in de Ateliers de overheidsboodschap 'veiligheid maken we samen' uitlegden als een falen van de overheid om zelf een betekenisvolle bijdrage aan die veiligheid te verzorgen, waarop de verantwoordelijkheid vervolgens bij het publiek wordt neergelegd.

4.4 De bestuurlijke en beleidsmatige (re)actie

In de voorgaande paragrafen is aangegeven welke factoren en processen aanknopingspunten kunnen bieden voor een beleid of een aanpak gericht op reductie van de perceptie van overlast en verloedering. Maar ook de manier waarop dat beleid of die aanpak uiteindelijk ingericht en vormgegeven is, kan een autonome werking hebben op de percepties van overlast of verloedering.

Beleid of een aanpak kunnen immers op zichzelf *agendasettend* of *framend* werken. Door de aanpak zelf, of door de communicatie daarover wordt de aandacht immers gericht op specifieke vormen van overlast of verloedering. Als de aandacht van het publiek daar tóch al op zit – en men zich daar zorgen over maakt – dan werkt die extra aandacht: het publiek ziet dat de overheid en/of andere actoren hun probleem zien én daar wat aan doen. Maar als bij (een deel van) het publiek géén probleem-besef omtrent de betreffende vorm van overlast of verloedering bestaat, kan dat probleem-besef als gevolg van de aanpak of communicatie alsnog ontstaan of intensiever worden.

Uitzonderingen daargelaten zal het bij overlast en verloedering daarom vaak verstandig zijn zorg te dragen voor congruentie tussen de mate van zichtbaarheid van de aanpak en de mate van probleem-besef onder het publiek. De hypothese is dat congruentie de kans vergroot op gewenste effecten en dat incongruentie ongewenste effecten in de hand zal werken.

We hebben dit weergegeven in de congruentiematrix.

		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

Tabel 4.1: De congruentiematrix: zorg dat de zichtbaarheid van de aanpak congruent is met het probleembesef onder het publiek.

Burgers willen het gevoel hebben dat overheden en andere belangrijke beleidsvormende en handhavende instituties *aandacht* besteden aan wat die burgers als hun problemen en hun leefsituatie definiëren. De veelgehoorde klacht: 'kennelijk zijn wij – of is deze buurt – niet belangrijk genoeg om aandacht voor te hebben', werkt negatief op de potentiële effectiviteit van in zichzelf succesvolle aanpakken. Aandacht heeft een autonoom effect op de ervaring van overlast en verloedering.

Verwant hiermee is de factor *perceptie van procedurele rechtvaardigheid*. Zoals uit onderzoek op het gebied van geluidhinder bleek, heeft de mate waarin burgers het idee hebben dat de procedures die overheden of private instanties aanleggen – in het beleid of in de aanpak – om overlast te voorkomen en te bestrijden rechtvaardig zijn in de ogen van diezelfde burgers, direct effect op de ervaring van overlast. Heeft men bijvoorbeeld het gevoel dat naar de overlast ervarende burgers even zorgvuldig wordt geluisterd als naar de veroorzakers van de overlast? Herkennen burgers die rechtvaardigheid – of breder geformuleerd: die zorgvuldigheid in de focus van beleid – niet, dan worden overlast of verloedering meer of zwaarder gevoeld.

Het *signaalperspectief*, zoals geformuleerd door Innes, kan als richtsnoer werken bij de formulering van beleid en de communicatie daarover. Daar waar overlast en verloedering voor mensen het signaal vormen dat de morele, fysieke of sociale orde in het geding zijn, is immers vooral zichtbaar ingrijpen geboden. Zicht krijgen op die betekenissen en daar adequaat op reageren, vereist een hoge mate van *responsiviteit* van bestuur, beleid en uitvoering. In de praktijk blijkt dat makkelijker gezegd dan gedaan, zo blijkt niet alleen in Nederland, maar ook bijvoorbeeld in Engeland. Daar moeten sinds kort politiekorpsen in het kader van *Police And Communities Together (PACT)* met een hoge frequentie op buurtniveau sámen met de buurtbewoners bepalen wat daar de meest ergerlijke problemen zijn. Innes onderschreef in de Academic

Ateliers dat daarmee in pilots weliswaar interessante resultaten geboekt zijn, maar dat deze resultaten bij de verplichte grootschaliger uitrol vooralsnog lastig te realiseren bleken. De beoogde nauwe consultatie van de burgers bleef daarbij al snel in een rituele dans steken.

Responsiviteit vanuit beleidsperspectief is overigens iets anders dan 'samen met de burger' werken aan veiligheid en leefbaarheid. De burger wil feitelijk niet zozeer 'samen met de overheid', maar wil een overheid die handelt en daarbij rekening houdt met hoe de burger overlast en verloedering ziet en ervaart. Responsiviteit vraagt daarbij ook om een geloofwaardige uitstraling van aandacht voor de problemen die de burger ervaart. Om *empathie* dus, op zowel persoonlijk als institutioneel niveau. De aanwijzingen beginnen zich daarbij meer en meer op te stapelen dat hiervan een autonoom effect op de (reductie van) percepties van overlast en verloedering mag worden verwacht.

5 Het beïnvloeden van perceptie van overlast en verloedering: voorwaarden voor een succesvolle aanpak

Wat weten we als scores op het gebied van overlast in een veiligheids- of leefbaarheidsmonitor verslechteren? Dat er daadwerkelijk meer overlast *is* of dat het publiek meer overlast *zegt te ervaren*? In de praktijk van de veiligheidszorg wordt vaak (meest impliciet) de eerste conclusie getrokken. Als de tweede conclusie wordt getrokken, leidt dat doorgaans niet tot verschil van handelen en een andere aanpak. Om de ervaren overlast tegen te gaan is nóg harder werken aan het tegengaan van overlastgevende verschijnselen de enige aangewezen weg, zo lijkt het.

Daarmee wordt er in de praktijk dus een direct – en zelfs lineair – verband verondersteld tussen het niveau van potentieel overlastgevende gedragingen en het door de bevolking ervaren niveau van overlast. Als er een x-hoeveelheid hangjongeren is, zal de bevolking in de monitoren ook een x-hoeveelheid overlast rapporteren. En omgekeerd.

Het beeld van zo'n direct lineair verband lijkt ook te leven in de verwachtingen die heersen ten aanzien van verbeteringen die in monitorscores zichtbaar zullen zijn, nadat in de feitelijke situatie concreet aanwijsbare verbeteringen zijn gerealiseerd. Als de hoeveelheid zwerfafval op straat met 10% afneemt, zal in bevolkingsmonitoren het aantal burgers dat vieze straten rapporteert waarschijnlijk navenant afnemen. Helaas (b)lijkt in de praktijk die verwachting nogal eens beschaamd te worden.

Verbaal wordt weliswaar vaak onderstreept dat overlast en verloedering subjectieve begrippen zijn, maar aan de werkelijke betekenis daarvan wordt tot nu toe in de praktijk weinig aandacht gegeven. Een systematisch onderscheid tussen potentieel overlastgevende verschijnselen en de door de bevolking gerapporteerde – en in monitoren gemeten – overlast wordt in de praktijk niet of nauwelijks gemaakt.

De voorliggende rapportage heeft inzichtelijk proberen te maken dat het voor een succesvolle aanpak van overlast en verloedering zinvol is dat onderscheid wél systematisch te gaan maken. Het verband tussen de potentieel overlastgevende verschijnselen (de objectieve component van overlast) en de uiteindelijk ervaren en gemeten overlast (de subjectieve component) is namelijk aanzienlijk minder direct dan wordt aangenomen. De ervaringscomponent staat immers (mede) onder invloed van héél andere factoren.

En zo kan het – in ieder geval in theorie – voorkomen dat in de ene situatie de door burgers ervaren overlast geheel en al verklaard kan worden uit het niveau van

daadwerkelijk overlastgevend verschijnselen in hun omgeving, terwijl hiervan in een andere situatie objectief gezien nauwelijks gesproken kan worden. Zo kan het ook voorkomen dat terwijl het aantal overlastgevend verschijnselen objectief gezien fors is verminderd, dit niet of nauwelijks naar voren komt in metingen onder de bevolking.

Gesignaleerde problemen op het gebied van overlast en verloedering kunnen dus hun wortels hebben in een objectieve én in een subjectieve component. In het ene geval zal de objectieve component meer van belang zijn, in het andere geval de subjectieve, in het volgende geval zal weer van beide in gelijke mate sprake zijn. De vergelijking dringt zich op met een weerhuisje: soms staat het mannetje voor, soms het vrouwtje, soms geen van tweeën. En net als met het weerhuisje heeft elk van de beide signalen een andere betekenis voor het meest geëigende handelingsperspectief.

a. Verschillende problemen vragen een verschillende aanpak....

Over de objectieve component van overlast of verloederingsvraagstukken is veel geschreven. Daarmee is veel bekend over de factoren die overlastgevend verschijnselen of verloedering in de hand werken én over de manier waarop deze in het veiligheidsbeleid kunnen worden teruggedrongen.

In het voorliggende rapport is nu ook een eerste aanzet gegeven om inzicht te krijgen in de factoren die de subjectieve aspecten van overlast en verloedering bepalen. Die blijken sterk te kunnen verschillen van de factoren die de objectieve component in de hand werken. Daarmee zijn ook de aanknopingspunten voor beïnvloeding van de perceptie wezenlijk verschillend.

Opvallend is dat beleid gericht op het tegengaan van overlast en verloedering juist ook (de beleving van) overlast en verloedering in de hand kan werken. Dat geldt vooral als dat beleid of de concrete aanpak een hoge mate van zichtbaarheid heeft. Ruw gezegd lijkt dat prima als onder de burgers die daarmee worden bereikt al het gevoel bestaat dat die overlast of verloedering een echt probleem vormt (zij zijn dan immers blij dat het probleem ferm wordt aangepakt).

Maar het beleid of de aanpak kan precies het tegenovergestelde effect bereiken als onder burgers dat probleembesef (nog) niet bestaat: hun aandacht wordt dan immers juist naar de mogelijk overlast of verloedering getrokken (agendasetting), zij gaan de betrokken verschijnselen dan ook precies door die bril bekijken (framing). De kans bestaat dan dat burgers juist méér overlast of verloedering dan voorheen zullen ervaren en rapporteren.

Op basis van dit mechanisme is in dit adviesrapport de congruentiehypothese geformuleerd (zie paragraaf 4.4. en tabel 4.1.). Deze maakt plausibel dat het voor een optimaal resultaat zaak is dat de zichtbaarheid van de aanpak congruent is met de mate van probleembesef onder de bevolking. Waar dit niet het geval is, is de kans aanwezig dat het beleid of de aanpak het tegenovergestelde effect sorteert als wordt

beoogd. Er lijkt dus bij de aanpak van overlast en verloederings sprake te zijn van meerdere mogelijke 'diagnose-behandelcombinaties' (DBC's), waardoor het belang van een juiste diagnose nog eens wordt versterkt.

b.en verschillende manieren van meten

Om die diagnose te kunnen stellen is het zaak te kunnen bepalen hoe het met zowel de objectieve als de subjectieve component van een overlast- of verloederingsprobleem gesteld is. Daarvoor zullen in het algemeen meerdere bronnen of indicatoren noodzakelijk zijn. De één zal informatie kunnen geven over de (ontwikkeling van) de objectieve component, de andere over de subjectieve component. Met name wanneer zij zich afwijkend ontwikkelen (en er dus een perception gap ontstaat) is verdieping in de subjectieve component relevant.

Startpunt is dus in ieder geval te weten wat een indicator eigenlijk uitdrukt. Zo lijken de overlast- en verloederingsindicatoren van de Integrale Veiligheidsmonitor nogal eens te worden gezien als indicatoren van de objectieve ontwikkeling van overlast en verloederings, terwijl zij goed beschouwd indicatoren van de percepties van overlast en verloederings zijn. Daarbij lijkt wel te gelden dat hoe concreter en des te dichterbij de situatie is waarover in de survey een beoordeling wordt gevraagd, hoe dichter die (subjectieve) beoordeling waarschijnlijk tegen de feitelijke situatie aan gaat zitten.

Tenslotte dient bij de duiding van gesignaleerde verschillen in de (ontwikkeling van) percepties en de feitelijke situatie rekening gehouden te worden met beperkingen in het menselijk waarnemingsvermogen, die onder meer maken dat kleinere of relatief langzame veranderingen in de feitelijke situatie maar zeer moeilijk worden opgemerkt.

c. Let op: we zijn net op pad

Zoals we bij herhaling hebben onderstreept, is aandacht voor het beïnvloeden van percepties van overlast en verloederings een relatief nieuw aandachtsveld, zowel in de wetenschap als in beleid en praktijk. Het overzicht dat hiervoor is geboden, is een eerste verkenning. Daaruit komt in elk geval naar voren dat dit aandachtsgebied veelbelovende aanknopingspunten biedt voor het beleid. Het ontbreekt echter dikwijls nog aan empirische onderbouwing van de relevantie van factoren en mechanismen die potentieel werkzaam zijn. Deze notitie beschrijft factoren en mechanismen waarvan we zeker weten dat ze werken en waarvan we met enige nauwkeurigheid kunnen vaststellen waar én hoe ze werken. Maar de relevantie ervan voor beleidsvorming en –uitvoering kan in de meeste gevallen alleen nog maar als aanneemelijk of plausibel worden aangemerkt. Om meer zekerheid te krijgen, is nader onderzoek nodig, zowel theoretisch als in de praktijk. Daarom is het aanbevelenswaard om een ontwikkeltraject in te zetten. Vandaar dat ons advies dat uit het voorliggende rapport voortvloeit een tweeledig karakter heeft: enerzijds zijn het adviezen die nu al mogelijk zijn ten aanzien van het prudent handelen ten aanzien van (percepties van)

overlast en verloedering. Anderzijds zijn het adviezen met betrekking tot de verdere ontwikkeling van kennis en inzicht op dit gebied. Die adviezen richten zich dan ook op twee niveaus: het landelijk niveau – waarbij wij vooral BZK adresseren – en waar de nadruk op het faciliteren van die verdere ontwikkeling zal moeten liggen, en het lokale niveau, waar het vooral gaat om de aanpak van (percepties van) overlast en verloedering zelf.

d. **Advies voor het landelijk niveau**

Wij richten ons hier in eerste instantie tot de opdrachtgever van dit advies, het ministerie van BZK, maar de adviezen zijn evenzeer geldig voor andere spelers op het nationale niveau, zoals andere departementen en/of kennis- en expertisecentra. Zes punten achten wij met name relevant, in het onderstaande lichten wij deze kort toe.

1. *Stimuleer de ontwikkeling van een adequaat meetinstrumentarium*
Een instrumentarium dus dat bruikbaar zicht geeft op (de ontwikkeling) van zowel de objectieve als de subjectieve component van overlast en verloedering. Het verdient daad bij aanbeveling te starten met de acht items die samen de schalen voor extreme overlast en fysieke verloedering vormen. Zij zijn immers mede de aanleiding tot dit onderzoek, omdat zij targets vormen in het kader van het kabinetsbeleid.

2. *Doe nader onderzoek naar de situaties waarin of voorwaarden waaronder de percepties van overlast en verloedering met name beleidsrelevant zijn*
Dat percepties een rol spelen in het kader van overlast en verloedering is uit dit rapport wel duidelijk geworden. Beïnvloeding van die percepties is natuurlijk vooral van belang in die situaties waarin objectieve en subjectieve situatie sterk uit elkaar lopen. Aanwijzingen dát dit in de praktijk daadwerkelijk gebeurt zijn relatief ruim voorhanden, maar hebben nog relatief vaak het karakter van anecdotal evidence. Verdiepend onderzoek is hier op zijn plaats: waar, wanneer en onder welke voorwaarden legt met name de perceptie van overlast en verloedering beleidsrelevant gewicht in de schaal? Onderzoek hiernaar onder gemeenten zou hierin een startpunt kunnen vormen.

3. *Zorg dat professionals in de veiligheidspraktijk bekend zijn met de twee gezichten van overlast en verloedering en de belangrijkste mechanismen die daarbij een rol spelen*

De voorliggende verkenning biedt een aanzet naar verruiming van het interventiearsenaal ten aanzien van overlast en verloedering. Dan is het zaak dat diegenen die behoefte hebben aan zo'n arsenaal van de inzichten uit deze verkenning op de hoogte zijn. Dat zijn in eerste instantie uiteenlopende veiligheidsprofessionals op het lokale (en/of regionale) niveau. Zorg dus voor adequate informatieoverdracht, te beginnen aan de professionals van de gemeenten waar de aanpak van overlast en verloedering de komende tijd met name veel gewicht heeft: de zogenaamde Manifestgemeenten.

4. *Breng best (en bad) practices bij elkaar*

In het bestek van deze opdracht was het nog niet mogelijk good and bad practices bijeen te brengen. Onze verwachting is echter dat her en der in het land toch op onderdelen – en bewust of onbewust - al zeer interessante ervaringen met perceptiebeïnvloeding rond overlast en verloedering zijn opgedaan. Het is zaak deze systematisch te gaan verzamelen én ontsluiten. Wellicht zouden het CCV en/of de VNG hierin een rol kunnen spelen.

5. *Stimuleer de verdere ontwikkeling van good practices met behulp van een ondersteuningsteam*

Beïnvloeding van percepties van overlast en verloedering vraagt een heel andere manier van kijken dan nu vaak gebruikelijk is. Het vraagt daarnaast niet alleen kennis van allerlei factoren en mechanismen, maar ook een hoge mate van sensitiviteit voor wat publieksgroepen in een bepaalde situatie ervaren. Die manier van kijken, kennis en sensitiviteit zullen niet van het ene op het andere moment overal aanwezig zijn. Zij zullen moeten groeien. Dan kan het helpen als professionals samen op kunnen werken met mensen die door hun achtergrond wél de genoemde ingrediënten kunnen inbrengen. Een ondersteuningsteam dat op afroep professionals ondersteunt bij de ontwikkeling van slimme manieren om percepties van overlast en verloedering te ontwikkelen kan helpen veel sneller succesvolle voorbeelden te ontwikkelen en resultaten te boeken. Resultaten die, gelet op de targets van het kabinet, ook op zeer korte termijn dringend gewenst zijn!

6. *Betoon grote terughoudendheid in het initiëren van landelijke klassieke communicatiecampagnes rond overlast en verloedering*

Communicatie over (de aanpak van) overlast en verloedering lijkt alleen zinvol in die gevallen waarin onder de bevolking al een breed gedeeld probleembesef ten aanzien van (specifieke vormen van) overlast en verloedering bestaat. Zo dit niet het geval is, kan communicatie de perceptie van overlast en verloedering juist aanjagen. Op lokaal niveau is het al moeilijk genoeg om de communicatie aldus te richten, op landelijk niveau is dit al snel een nauwelijks te realiseren opgave. Dit, gevoegd bij de grote scepsis die onder (substantiële delen van) het publiek bestaat ten aanzien van overheidscommunicatie moet manen tot een grote terughoudendheid in het uitvoeren van grote klassieke communicatiecampagnes.

e. Adviezen voor het lokale niveau

Het gaat hier om wat die (samenwerkingsverbanden van) organisaties of personen kunnen doen die echt in de frontlijn van de veiligheidszorg werken: gemeenten en haar lokale partners, politie en dergelijke. Het begrip 'het lokale niveau' moet dus wat ruimer worden opgevat. Ten minste vijf punten zijn hier verstandig, deels zijn deze punten de lokale vertaling van wat eerder al bij het landelijk niveau is opgemerkt.

1. *Zorg dat de relevante professionals het verschil tussen perceptie en feitelijkheid doorgronden en kunnen hanteren*

In feite de lokale keerzijde van het hierboven onder punt 3 gegeven advies. Het onderscheid tussen de objectieve en subjectieve component van overlast en verloedering wordt in de praktijk nog lang niet overlagen gemaakt (of serieus genomen). Zorg dus dat professionals het verschil doorzien én kunnen hanteren.

2. *Zorg voor een instrumentarium waarmee op het gebied van overlast en verloedering de juiste diagnose kan worden gesteld*

De lokale keerzijde van het hierboven gegeven advies nummer 1. Voor het stellen van de juiste diagnose ten aanzien van overlast- of verloederingsproblemen (en de effecten van maatregelen daartegen) is het zaak zicht te hebben op de ontwikkeling van de zowel de objectieve als de subjectieve component daarvan. Loopt de ontwikkeling daarvan parallel of is sprake van uiteenlopende ontwikkelingen?

3. *Zorg voor een bruikbaar inzicht in de diverse Diagnosebehandelcombinaties en voer deze door*

Een situatie waarin zich feitelijk veel potentieel overlastgevend of verloederende verschijnselen voordoen maar sprake is van een laag probleembesef onder de bevolking verschilt in hoge mate van de situatie waarin sprake is van een hoog probleembesef, maar een relatief laag niveau van overlastgevend verschijnselen. Ideaaltypisch kunnen zo als hier als het ware vier verschillende diagnoses worden gesteld, die elk een eigen interventiestrategie kennen.

	Lage feitelijke overlast of verloedering	Hoge feitelijke overlast of verloedering
Lage perceptie van overlast of verloedering	Niks doen c.q. bijhouden	Aanpak met lage zichtbaarheid
Hoge perceptie van overlast of verloedering	Beleid gericht op perceptie-beïnvloeding	Aanpak met hoge zichtbaarheid

Tabel 5.1: De DBC-matrix: de vier ideaaltypische interventiestrategieën ('diagnosebehandelcombinaties') ten aanzien van overlast en verloedering

4. *Ontwikkel de responsiviteit van de eigen organisatie en de mensen daarbinnen*

Een hoge mate van responsiviteit van de eigen organisatie en van sleutelfiguren daarbinnen is nodig om voeling te houden met datgene wat onder verschillende relevante publieksgroepen speelt. Van de door het publiek ervaren responsiviteit blijkt tegelijkertijd een autonome dempende werking uit te kunnen gaan op percepties van overlast en verloedering. Het versterken van de responsiviteit van de eigen organisatie en van sleutelfiguren daarbinnen lijkt daarom sowieso een verstandige strategie.

5. *Onderzoek nieuwe wegen om op adequate wijze te communiceren met publieksgroepen*

Beïnvloeding van percepties van overlast en verloedering is gebaat bij vormen van communicatie waarin tweezijdigheid, geloofwaardigheid en aansluiting op door publieksgroepen al gebruikte vormen van communiceren belangrijke elementen zijn. De klassieke grootschalige manieren van communiceren schieten hierop in toenemende tekort. Nieuwe vormen van communiceren, waaronder ook de communicatie in het kader van web 2.0 doen echter hun intrede en lijken veelbelovend waar het gaat om het realiseren van de hierboven genoemde kernelementen. Onderzoek in het kader van het beïnvloeden van perceptie van overlast en verloedering nadrukkelijk deze nieuwe manieren van (kijken naar) communiceren.

6 Geraadpleegde literatuur

Ariely, D. (2008). *Waarom we altijd tijd te kort komen & ander irrationeel gedrag*. Uitgeverij Contact, Amsterdam/Antwerpen.

Ballantyne, J.C., Carr, D.B., Chalmers, T.C., Dear, K.B., Angelillo, I.F., Mosteller, F. (1993). Postoperative patient-controlled analgesia: meta-analyses of initial randomized control trials. *Journal of clinical anesthesia* 5(3), 182-93.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

Blokland, T. (2005). *Goeie buren 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 University Press, Amsterdam.

Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Brink, G. van den (2001). *Geweld als Uitdaging, de betekenis van agressief gedrag bij jongeren*. NIZW, Utrecht.

Brink, G.J.M. van den (2007). *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam: Bert Bakker.

Broër, C. (2008). Private Trouble, policy issue, how policy discourses shape our experience of aircraft sound. *Critical Policy Analysis* 2 (2), 93-117.

Bruce, V., Green, P. & Georgeson, M. (2003). *Visual perception: Physiology, psychology and ecology*. Psychology press, New York.

Caem, B. van, (2008, *Verborgen kracht, burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*, Vrije Universiteit Amsterdam

Delay, E. R., & Richardson, M. A. (1981). Time estimation in humans: effects of ambient illumination and sex. *Percept Mot Skills*, 53(3), 747-750.

DeLongis, A. & Holtzman, S. (2005). Coping in context: The role of stress, social support, and personality in coping. *Journal of Personality*, 73, 1633-1656.

Douglas, M. & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.

Dijksterhuis, A. (2007). *Het slimme onbewuste. Denken met gevoel*. Bert Bakker, Amsterdam.

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

Dulmen, A.M. van (2001). De helende werking van het arts-patiëntcontact. *Huisarts Wet* 44(11): 490-4.

Eysink Smeets, M.W.B. (2008). *Schetsmodellen rond criminaliteit en Veiligheid*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Utrecht.

Eysink Smeets, M.W.B., Vanderveen, G.N.G., Roest, M (2009). *Toolkit Veiligheidsbeleving*, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Utrecht

Eysink Smeets, M.W.B, Van 't Hof, K & Van der Hooft, A. (te verschijnen 2010), *Multisensory Safety, de zin van zintuigbeïnvloeding in de veiligheidszorg*. Hogeschool INHolland/Politieacademie, Rotterdam/Apeldoorn.

Flap, H. & Völker, B. (2005). Gemeenschap, informele controle en collectieve kwaden. In: B. Völker (ed.), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Gray, K. & Wegner, D.M. (2008). The Sting of Intentional Pain. *Psychological Science* 19(12).

Kooreman, P., Vellekoop, N. en Prast, H. *Default, labeling and frequency effects in life cycle planning* (te verschijnen).

Kramer, J. (2009). *Wachten wordt leuk! Onderzoek naar de invloed van reclame en infotainment, in een stationsomgeving, op wachttijdbeleving*. Universiteit Twente.

Lazarus, R.S. (1966). *Psychological Stress and the Coping Process*. New York: McGraw-Hill.

Mali, B., Van der Veer, R., Bison, P., Kapitein, G., Huisinga, P. (2010). *Aangiftecriminaliteit verklaard*. Politieacademie/Sentient, Apeldoorn/Amsterdam.

Maris, E. (2008). *The Social Side of Noise Annoyance*. Dissertatie, Universiteit Leiden.

Moors, H. (2008). *Moslimradicalisme en probleemwijken: over bestuurlijke amnesie en het geheugen van beleid. Pleidooi voor een culturele geschiedenis van veiligheid*.

In: Moors, H. en Rovers, B., *Geloven in veiligheid. Tegendraadse perspectieven*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag, pp. 13-72.

Moors, H., Rovers, B., Bruinsma, M. & Fijnaut, C. (2009). *Criminaliteit en veiligheid in Almere 1984-2030, ontwikkelingen en opgaven*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Noije, L. van & Wittebrood, K. (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

Olteidal, S., Moen, B.E., Klempe, H. & Rundmo, T. (2004). *Explaining risk perception. An evaluation of cultural theory*. Trondheim: Rotunde.

Oosterink-Wubbe, F.M.D., Jongh, A. de, Hoogstraten, J. (2009). Prevalence of dental fear and phobia relative to other fear and phobia subtypes. *European Journal of Oral Sciences*.

Oppelaar, J. & Wittebrood, K. (2006). *Angstige Burgers, de determinanten van gevoelens van veiligheid onderzocht*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Reijndorp, A. (2005). *Stadswijk, stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Sampson, R.J.(2001). Crime and public safety. Insights from community level perspectives on social capital In: S. Saegert, J.P. Thompson & M.R. Warren (eds.), *Social capital and poor communities*. New York: Russell Sage foundation, pp. 89-114.

Schnabel, P. (2009). *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht*. In: AMC magazine, februari.

Senter Novem (2007). *Nederland is schoner dan u denkt*. Impulsprogramma Zwerfafval.

Simons, D. J. & Levin, D.T. (1998). Failure to detect changes to people during a real-world interaction. *Psychonomic Bulletin and Review* 5, 644–649.

Slovic, P. (1987). *Perception of risk*. Science (236), 280-285.

Stalpers, J. (2009). *Psychological determinants of subjective health*. Nyenrode Business Universiteit.

Tuffin, R., Morris, J. & Poole, A. (2006). *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme*. Home Office Research Study 296.

Vanderveen, G. (1999) 'Stoere mannen, bange vrouwen? Over het sprookje van de fearvictimization paradox'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 41(1), 2-20.

Vanderveen, G.N.G. (2009). Hangjongeren en graffiti in beeld, *Agora* 4, 16-19.

Völker, B. (2000). 16 miljoen burens. De rol van burens in persoonlijke netwerken in Nederland. *Tijdschrift voor Sociologie*, 21:4, pp. 337-362.

Wildavsky, A. & Dake, K. (1990). Theories of risk perception. Who fears what and why? *Daedalus*, 119, pp. 41-60.

Bijlage 1 Adviesvraag en verantwoording

De centrale adviesvraag van het ministerie van BZK luidde:

Hoe kan de perceptie van burgers van overlast en verloedering beïnvloed worden?

Die vraag is verder geoperationaliseerd in vier subvragen:

1. Welke factoren bepalen wat burgers (in welke mate en onder welke omstandigheden) als overlast en/of verloedering percipiëren en ervaren?
2. Zijn deze factoren te beïnvloeden? Zo ja, welke factoren in welke mate?
3. Welke acties / handelingen / maatregelen zijn het meest/minst kansrijk om die factoren te beïnvloeden? En welke empirische onderbouwing is hiervoor te geven?
4. Welke actoren in het publieke domein zijn, in welke context en ten aanzien van welke factoren, leading bij het beïnvloeden van de perceptie?

B1 Afbakening: overlast en verloedering

Er zijn **vele** vormen van overlast en verloedering. Het ministerie van BZK is vooral geïnteresseerd in die vormen die expliciet tot doelstelling van het kabinetsbeleid zijn genomen (en in dit kader ook gemeten worden), te weten:

- ‘ernstige overlast’: dronken mensen op straat, mensen worden lastig gevallen op straat, drugsoverlast en overlast van groepen jongeren;
- ‘fysieke verloedering’: bekladding, rommel op straat, hondenpoep op straat, vernieling straatmeubilair.

B2 Werkwijze

Het ministerie van BZK vroeg nadrukkelijk niet om een geheel nieuw eigen (veld)onderzoek, maar om een advies op basis van bestaande bevindingen en inzichten. Dat heeft geresulteerd in twee belangrijke keuzen ten aanzien van de te hanteren werkwijze:

- a. de onderzoeksbevindingen en inzichten ten aanzien van perceptiebeïnvloeding op het gebied van overlast en verloedering zelf zijn nog relatief beperkt. Daarom is een aantal terreinen (‘domeinen’) geselecteerd waar zich min of meer vergelijkbare verschijnselen voordoen en waar eenzelfde uitdaging bestaat deze verschijnselen te beïnvloeden. Gekozen is daarbij voor de volgende domeinen:
 - a. gezondheidszorg: pijnbestrijding;
 - b. geestelijke gezondheidszorg: stresspreventie;
 - c. milieu: geluidhinder;

- d. openbaar vervoer: wachttijdbeleving.
- b. de gevraagde doorlooptijd van het onderzoek (ruim 2 maanden) was te kort om op deze verschillende terreinen met een voldoende mate van zorgvuldigheid literatuuronderzoek te verrichten en de gegevens op verantwoorde manier met elkaar in verband te brengen. Daarom is gekozen voor het maken van een drie-slag:
 - a. een korte literatuurscan;
 - b. interviews met experts op de diverse domeinen;
 - c. afgesloten met drie zogenaamde Academic Ateliers: workshops met een kleine groep deskundigen van verschillende disciplines, waar een aanzet is gegeven de inzichten uit die verschillende disciplines met elkaar te combineren.

Achterin dit rapport is een verantwoording gegeven van de geraadpleegde literatuur, de experts waarmee diepte-interviews zijn gehouden, en de 9 externe deelnemers aan de Academic Ateliers.

B3 Rapportage en rapportagestijl

Het is de bedoeling van het ministerie van BZK om het adviesrapport na oplevering op relatief grote schaal te verspreiden onder diegenen die in de (lokale) veiligheidszorg met overlast en verloedering bezig zijn. Daarom hebben wij ons best gedaan de bevindingen neer te leggen in een beknopte rapportage met een zo hoog mogelijke mate van toegankelijkheid. Slechts de lezer kan bepalen of ons dit ook is gelukt.

Bijlage 2 Geraadpleegde experts

Wij zijn de navolgende personen veel dank verschuldigd voor hun constructieve bijdrage(n) aan de totstandkoming van dit advies.

Begeleidingscommissie

- **Robert Flos**, coördinerend senior beleidsmedewerker, DG Veiligheid Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- **Sylvana van Doorne**, beleidsmedewerker Vereniging Nederlandse Gemeenten VNG
- **Marloes Nooijens**, adviseur Directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
- **Jeanette Quast**, Strategisch Kennisadviseur Team DG Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Interviews

- **Peter Jan Stallen**, Universiteit Leiden, Toegepaste psychologie van geluidhinder & bijzondere leerstoel namens het Platform Nederlandse Luchtvaart.
- **Jan Kramer**, adviseur voor Nederlandse stichting geluidsoverlast (NSG).
- **Eveline Maris**, aangesloten bij NOK als adviseur (NOK=netwerk voor omgevingskwaliteit) en zelfstandig onderzoeker/adviseur belevingsonderzoek mens en omgeving.
- **Christian Broër**, onderzoeker verbonden aan UvA, Afdeling Sociologie en Antropologie / TU/Berlijn - departement sociologie.
- **Theo Poiesz**, hoogleraar gedragseconomie Universiteit Tilburg

Deelnemers Academic Ateliers

- **Drs. Leo Birza**, communicatiestrategen en oprichter PolitiekOnline / Miatros
- **Leanne Bogers**, communicatiedeskundige, account director Clev.nl
- **Drs. Karin Braams**, Senter Novem/Stichting Nederland Schoon
- **Dr. Joke Hermes**, lector

- **Dr. Marianne van Hoorn**, organisatieadviseur en oprichter Aandacht in Werk
- **Prof. dr. Martin Innes**, hoogleraar Cardiff University, grondlegger reinsurance policing
- **Drs. Paul den Otter**, onderzoeker en adviseur maatschappelijke veiligheid
- **Dr. Bas van Stokkom**, onderzoeker Radboud Universiteit / Vrije Universiteit Amsterdam
- **Prof. dr. Pieter-Jan van Stallen**, bijzonder hoogleraar toegepaste psychologie Universiteit Leiden
- **Dr. Gabry Vanderveen**, onderzoeker Universiteit Leiden / Hogeschool INHolland

Bijlage 3 Samenvattingen Academic Ateliers

Academic Atelier 26 november

Martin Innes (MI)

Bas van Stokkom (BvS)

Marianne van Hoorn (MvH)

De perception gaps kunnen wellicht worden verklaard door het feit dat mensen te weinig informatie hebben over de precieze omvang van overlast en verloedering. Daar komt nog bij dat mensen zich met name traumatiserende incidenten herinneren. Dit kan doorklinken in de antwoorden op vragen van de IVM (BvS).

Het verschil tussen de problemen in de eigen buurt in vergelijking met Nederland in het algemeen komt waarschijnlijk doordat mensen een cognitief oordeel vellen over hun eigen buurt (ze nemen immers zelf waar wat er gebeurt), terwijl een inschatting van de problematiek op nationaal niveau voortkomt uit emoties die mensen hebben. Het zijn deze emoties die ervoor zorgen dat het probleem in Nederland groter wordt ingeschat dan het probleem in de eigen buurt (MI).

Factoren die een rol spelen in het vormen van percepties rond overlast en verloedering zijn responsiviteit en vertrouwen in de overheid, zichtbaarheid, sociale cohesie en het discours over overlast en verloedering. Hoe verder je weggaat van het probleem, hoe meer het wordt uitvergroot (MI).

Belangrijke aandachtspunten bij interventies zijn dat de controle signalen sterk moeten zijn zodat burgers zien dat de overheid de zaak onder controle heeft. Richt je daarbij op de problemen die in de ogen van burgers prangend zijn door voortdurend je oor te luister te leggen bij de burger. You said We did is belangrijk om burgers te laten merken dat de overheid echt iets aan hun problemen doet. Ook kun je proberen de context van het probleem te veranderen (reframing). Belangrijk is bovendien om vooraf nauwkeurig vast te stellen waar de interventie zich op richt: gaat het om een grote verandering in de percepties van slechts een kleine groep mensen, of gaat het om een kleine verandering in de percepties van een grote groep mensen? Daarnaast kan geprobeerd worden om de aandacht van het publiek te verleggen naar een ander maatschappelijk probleem dat tot minder onvrede leidt bij het publiek (MI). In het verlengde hiervan wordt aangegeven dat het met name van belang is om de narrative scripts en de mental maps van burgers te veranderen, omdat hierdoor percepties worden gevormd, niet door daadwerkelijke signalen van overlast en verloedering (BvS). Burgers zullen zelf nieuwe frames moeten creëren, de overheid kan deze ref-

raming slechts voeden (MvH). Dat kan bijvoorbeeld via zogenoemde key individuals, mensen met een groot informeel netwerk. Daarmee voedt je als overheid een horizontale communicatiestroom die veel effectiever is dan de gebruikelijke verticale communicatiestroom (MI). Slim maar oprecht gebruik van social media is hierbij essentieel. Tot slot kan met city marketing de aandacht op de positieve aspecten van een stad of buurt worden gevestigd (BvS).

Academic Atelier 1 december

Paul den Otter (PdO)

Karin Braams (KB)

Gabry Vanderveen (GV)

Leo Birza (LB)

De kern achter de irritatie in Nederland over rommel op straat is, dat het een signaal is van asociaal gedrag van medeburgers. Dat ligt wat anders in bijvoorbeeld België, waar men rommel op straat vooral ziet als een milieuprobleem. Voor de cijfermatige trends voor de verschillende vormen van overlast en verloedering worden verschillende verklaringen aangedragen. Zo verbazen de stabiele cijfers rondom rommel op straat niet: er is slechts een beperkte (objectieve) verbetering ten aanzien van zwerfafval (KB). De daling van de drugsoverlast ligt waarschijnlijk aan het feit dat er meer drugsverslaafden binnen zitten (bv in gebruiksruidten) en er meer zijn opgesloten (PdO). Bovendien is het beleid repressiever geworden: er is meer blauw op straat (LB). En meer repressie op bijvoorbeeld asociaal gedrag leidt op haar beurt weer tot een verandering van het gedrag (uiterlijk vertoon) van de probleemgroep. Bovendien moet je jezelf de vraag stellen wat er achter de cijfers zit. Jongens op scooters zijn ook met drugs bezig, maar worden onder hangjongeren geschaard (HM).

De perception gap kan worden verklaard door de Wat als?-vraag die ook bepalend is voor risicoperceptie. Overlast en verloedering geven signalen af dat er iets niet in orde is waardoor de consequenties van een eventueel incident ernstiger zullen worden ingeschat (GV). Daarnaast hebben mensen per definitie een positiever beeld van zichzelf dan van anderen (GV). Het beeld van de eigen buurt zal dan ook waarschijnlijk positiever zijn dan het beeld van Nederland als geheel. Bovendien wordt het beeld van Nederland gevormd door indirecte waarneming (bv via kranten en nieuwe media), terwijl het beeld van de eigen buurt direct wordt waargenomen. De indirecte waarneming wordt gevormd door het publieke debat, borrelpraat, de media e.d. dat vaak leidt tot een negatiever beeld van de situatie. Bovendien hebben lekeneskundigen de grootste invloed op de meningsvorming. Identificatie van deze lekeneskundige is belangrijk om een gericht tegengeluid te laten horen (LB).

De perceptie van overlast wordt voor een belangrijk deel bepaald door legitimiteit. De context waarin overlastgevend verschijnselen zich voordoen is bepalend voor de perceptie ervan (GV). Bovendien is de plek waar overlast wordt waargenomen van

belang: een bekladding op een viaduct wordt anders ervaren dan een bekladding van een huis (KB). Verder speelt familiariteit een rol. Zo vinden mensen die niet in het centrum van een stad wonen, het centrum onveiliger dan mensen die wel in het centrum wonen (GV). Een volgende factor die van belang is, is de afnemende tolerantie (PdO). Ook kan er een zogenaamd na-ijl-effect optreden: de verbeteringen op het gebied van overlast en verloedering worden nog niet door de burgers gezien. Pas na verloop van tijd treedt herkenning van de verbeterde situatie op en pas dan zal dat terug te zien zijn in de cijfers (MES, KB). Tot slot kan meetinvariantie een rol spelen (GV/HM).

Om de perceptie van overlast en verloedering aan te pakken zijn verschillende interventiestrategieën denkbaar. Indirecte waarneming is een belangrijk focuspunt. Het werkt heel goed als anderen jouw verhaal vertellen, waarbij je continu campagne moet voeren. Beleidsmakers moeten participanten zijn in de discussie, geen opdrachtgevers. Het gaat om slim luisteren en meegaan in de discussie, ook als deze niet door de 'grote' media worden opgepikt. Pas dan kun je als overheid op tijd een tegengeluid laten horen. De basisdiscours vindt plaats op het internet, zorg dus dat je daaraan deelneemt (LB). Werk daarbij via key individual networks/gatekeepers (MES/LB).

Een deel van het probleem rond overlast en verloedering is de manier waarop het wordt geagendeerd. Zorg ervoor dat het op een andere manier op de politieke agenda komt, zodat burgers zien dat er aan gewerkt wordt (HM). Luisteren naar burgers en gerichte feedback over uitgevoerde acties en resultaten is van groot belang. De toon is daarbij belangrijk evenals degene die de boodschap vertelt. Zet geen bewindspersoon in, maar gatekeepers (moderne leden van bewonersorganisaties). Geef mensen de vrijheid om zelf initiatieven te ontplooien om problemen aan te pakken.

Maar ook meer concrete interventies kunnen effectief zijn. Maak als gemeente bijvoorbeeld schoon als het druk is op straat. Ook kan het bieden van een fysiek aanspreekpunt (i.p.v. een verwijzing naar een telefoonnummer) veel onvrede wegnemen (KB). Jongeren kunnen worden ingezet in hun eigen buurt d.m.v. kunstprojecten en degelijke. Ook kan gedacht worden aan een pilot met intelligent straatmeubilair.

Academic Atelier 2 december

Joke Hermes (JH)

Leanne Bogers (Lbo)

Pieter Jan Stallen (PJS)

Hoe kan het dat de cijfers omtrent overlast en verloedering achterblijven bij de objectieve verbetering? Het kan dat burgers van minder verschijnselen meer last hebben, of dat ze zaken willen agenderen en daarom negatievere antwoorden geven. Ook kan het een weerspiegeling zijn van het problematische imago dat de overheid heeft.

Ambtenaren worden als blok gezien. Persoonlijk contact ontbreekt vaak. De overheid wordt gezien als een enge kolos (JH). Bovendien is de inspanning van de overheid om overlast en verloedering aan te pakken onzichtbaar. Vervolgens krijgen burgers te horen dat ze zelf mee moeten helpen om de problemen aan te pakken. De overheid komt dan incompetent over. Een andere verklaring kan zijn dat mensen de verschillen niet zien, ook al zijn die er objectief gezien wel. De verschillen moeten groot genoeg zijn om waargenomen te worden (PJS). Deze ongevoeligheid voor kleine verschillen komt voor uit een proces van adaptatie: mensen passen zich aan een nieuwe situatie aan en zullen kleine verbeteringen daarom niet snel waarnemen (PJS).

Naast adaptatie spelen ook aandacht, empathie en inlevingsvermogen een rol. Het is van groot belang om een goede inschatting te maken van hoe iets over komt als het wordt gecommuniceerd. Bovendien moet je continu contact houden. Dat kan niet alleen via spotjes op tv, de opkomst van internet vraagt om een andere strategie. Stap af van het zender-ontvanger idee. Mensen hebben de vaardigheden om snel die info te vinden die ze aangaat (JH). Ook vertrouwen speelt een rol: is het waar wat je zegt (LBo)? Daarnaast is het referentiekader van burgers van belang: wat verwacht de burger van de overheid? Tot slot is de schijn van gemakzucht gevaarlijk. Je moet als overheid laten zien dat je hard werkt aan de problemen die burgers aangeven (PJS).

Burgers moeten instrumenten krijgen om een betere burger te worden (JH). Betrek mensen en creëer contactmomenten (LBo), want niemand laat zich verantwoordelijk maken voor een probleem dat niet als zijn/haar probleem wordt ervaren (HM). Daarnaast moeten overheden de social media in de gaten houden. Social media zijn responsief, direct, persoonlijk en wederkerig. Binding, verantwoording, gezamenlijkheid, herhaling, erop terugkomen: daar zijn social media geschikt voor. Voor lokale aangelegenheden zijn deze media goed inzetbaar (PJS). Maar maak hier als overheid voorzichtig en open gebruik van, onder bekendmaking van de identiteit. De overheid moet een 'naam'/een persoon worden (JH en LBo)

Het is bepalend wie de boodschapper is. Denk ook goed na over hoe de boodschap wordt gemeld, welke toon er wordt gebruikt (LBo). Vraag mensen eens wat ze aan de ene kant verwachten van de overheid en aan de andere kant wat ze merken van de overheid. (JH). Zorg dat je boodschap klopt! (LBo); 'veiligheid maken we samen' klopt niet (PJS).