



Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

E:M+
MA

WIJ ZIJN ALLEMAAL 'VERONTRUSTE BURGERS'

Nadere differentiatie van een fenomeen voor gedifferentieerde contacten en communicatie

+ Rob Witte

+ 16-12-2016

Deze publicatie is geschreven in opdracht van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS, zie www.socialestabiliteit.nl) vanuit haar doelstelling om de handelingsvaardigheid van stakeholders en netwerkpartners te vergroten. Aanleiding hiervoor waren de spanningen die in 2015 en 2016 ontstonden naar aanleiding van de verhoogde instroom van asielzoekers in Nederland. In de gesprekken en discussies hierover viel op dat verschillende type reacties (van bezorgde individuele burgers tot aan reacties van extreemrechtse organisaties) veelal niet van elkaar onderscheiden werden. Gemeenten en lokale organisaties gaven aan behoefte te hebben aan meer kennis en handelingsmogelijkheden. De Expertise-unit Sociale Stabiliteit heeft naar aanleiding daarvan besloten een drietal overzichten op te stellen:

- een reflectie op de lokale dynamiek rondom de verhoogde instroom van asielzoekers;
- een overzicht van het extreemrechtse landschap in Nederland;
- een paper over de verschillende reacties van burgers.

Deze paper gaat in op dat laatste en stelt zich ten doel differentiatie aan te brengen in het containerbegrip 'verontruste burgers'. Uitgangspunt bij deze differentiatie is dat met onderscheidbare groepen burgers op verschillende wijze contact gelegd en gecommuniceerd moet worden – in relatie tot doel, kernboodschap, communicatie- en organisatievorm, toon, e.d.

Op basis van deze paper wordt een schematisch overzicht van categorieën en communicatiealternatieven opgezet. Dit overzicht kan gebruikt worden in het adviseren en ondersteunen van gemeenten, instellingen en organisaties bij hun contacten en communiceren met verschillende groepen burgers in relatie tot maatschappelijk-sociale stabiliteitsissues, onrust en spanningen. Deze gemeenten en organisaties vormen dan ook de voornaamste doelgroep van dit stuk.

De paper bevat een van de mogelijke perspectieven om naar de lokale dynamiek met burgers te kijken. Uiteraard zijn meerdere perspectieven op dit vraagstuk mogelijk. Heeft u een ander of aanvullend perspectief of tips? Laat het ons weten via ESS@minszw.nl.

De Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Verontruste burgers

De komst van vluchtelingen naar Europa en de daarmee verbonden noodzaak tot opvang van asielzoekers zorgt in Nederland sinds het najaar van 2015 voor politieke en maatschappelijke onrust – op landelijk en zeker ook op lokaal niveau. In verschillende Nederlandse gemeenten zijn burgers verontrust en uiten zij zich voor of tegen de lokale opvang van asielzoekers, zowel tijdens door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten als ook in demonstraties en in andere uitingsvormen.

*'Een tiental omwonenden had vooraf om inspraak gevraagd. Zij maken zich zorgen om de veiligheid van hun wijk en mogelijke waardedaling van hun huizen. Heftige woorden werden niet geschuwd: "Ik heb gewoon helemaal niks met die mensen. Ik wil ze hier niet."'*¹

*Krantenkop Volkskrant: 'Raadzaal vol bezorgde burgers bij azc-debat'. 'De raadzaal in Oudenbosch zat zelden zo vol als donderdagavond. Enkele honderden burgers zijn naar het gemeentehuis gekomen voor een ingelaste vergadering over de vraag of in de gemeente Halderberge een asielzoekerscentrum mag komen. "We zijn bang voor wat er op ons af gaat komen", vat een van de burgers die voorafgaand aan de vergadering zijn mening mag geven het sentiment samen ... De tegenstanders hebben vooral zorgen over de leefbaarheid en de veiligheid. ... "In mijn wijk kan het bestuur al niet omgaan met zeven puberende boefjes. Laat staan asielzoekers, die vaak psychische trauma's hebben", zegt een van de insprekers. ... Een ander spreekt van "gelukzoekers".'*²

*'De bevolking van de Groningse plaats is ongerust, nadat een bewoner van het azc zich kort geleden had verzet bij zijn aanhouding voor winkeldiefstal.' (...) 'Boze omwonenden dreigden toen het azc te bestormen.'*³

Het fenomeen van 'verontruste burgers' doet zich niet uitsluitend voor rond het thema van asielzoekersopvang, maar roert zich rond vele maatschappelijke issues, zoals rond de zorg, de Europese Unie en de plaatsing van windmolens. Ook de ontwikkelingen in Turkije en hun weerslag binnen Turks-Nederlandse gemeenschappen leidt tot veel 'verontruste burgers'. 'De verontruste burger' lijkt zich nadrukkelijk te profileren op het politiek-maatschappelijke terrein en regelrecht de lokale besluitvorming te (willen) beïnvloeden – al dan niet daartoe expliciet uitgenodigd.

*'Burgemeester Marieke Moorman van Bernheze realiseert zich dat de mogelijke komst van een azc in de gemeente vragen oproept bij de inwoners. "Het college en de raad vinden het daarom van belang dat iedereen zich kan uitspreken over dit onderwerp. Daarom nodigen we inwoners en ondernemers van Heesch uit voor een informatiemarkt op dinsdag 19 januari en donderdag 21 januari. Ook kunnen inwoners zich over de komst van een azc uitspreken voor de gemeenteraad, tijdens een hoorzitting op 25 januari. De opbrengst van deze gesprekken neemt de raad mee in zijn beslissing.'*⁴

Geen nieuw, noch Nederlands fenomeen

Het fenomeen van 'verontruste burgers' doet niet plotseling in 2015 zijn intrede. Al in de afgelopen jaren manifesteren 'verontruste burgers' zich. En niet alleen in Nederland: in 2010 wordt in Duitsland het begrip 'Wutbürger' zelfs verkozen tot het woord van het jaar. Anno 2015 - 2016 doet dit fenomeen misschien (wel) in toenemende mate van zich spreken – in Nederland, maar zeker ook

¹ Zie <http://delftsepost.nl/nieuws/emotionele-raadsvergadering-asielzoekers-den-hoorn-1.5334008> .

² Zie <http://www.volkskrant.nl/binnenland/raadszaal-vol-bezorgde-burgers-bij-azc-debat~a4149248/>

³ Zie <http://www.ad.nl/nieuws/tientallen-betogen-tegen-azc-oude-pekela~a160f7a4/>

⁴ Zie <http://www.bd.nl/regio/oss-uden-veghele-o/bernheze/college-bernheze-sprekt-zich-uit-voor-komst-azc-voor-maximaal-500-vluchtelingen-in-heesch-1.5620628> .

internationaal. In toenemende mate worden gebeurtenissen en ontwikkelingen in het perspectief van maatschappelijke weerstand en 'verontruste burgers' geframed.

Onder de kop 'De bezorgde burger spreekt zich uit' meldt het Nederlands Dagblad: *"Het zijn de Britten die in het Brexit-referendum als eersten een stuk van de EU afscheuren. Daarachter ligt onvrede over de in hun ogen ontspoorde bedilzucht van de Brusselse bureaucratie."*⁵ Overigens worden ook tegenstanders van Brexit geframed als 'bezorgde burgers' als zij in het najaar 2016 naar de rechter stappen om te voorkomen dat het Britse Lagerhuis wordt gepasseerd bij de verdere uitvoering van de Brexit.⁶

Na de voor velen onverwachte verkiezingswinst van Donald Trump voor het Amerikaanse presidentschap worden veel verklaringen gezocht in het maatschappelijk wantrouwen en de bezorgdheid of boosheid van burgers. *"Met deze onverwachte verkiezingswinst van Donald Trump heeft het witte ongenoegen Amerika in de greep gekregen. De Amerikaanse proteststem heeft luider geklonken dan de politieke peilers dachten te horen – het is dus toch het Brexit-scenario geworden. Het is de verdienste van kandidaat Trump dat hij dat ongenoegen als eerste gesignaleerd en gekanaliseerd heeft."*⁷ Trouw-columnist James Kennedy gaat een stap verder als hij blijk geeft van zijn grote verrassing: Trumps *"achterban leek zo boos en dom, dat die geen meerderheid zou kunnen vertegenwoordigen van de Amerikanen. En toch kreeg hij de overwinning"* en *"In tegenstelling tot Trump-kiezers die zich in een impasse bevinden, zijn deze witte christenen helemaal niet wanhopig, alleen bezorgd."*⁸

De onderwerpen en ontwikkelingen waarop 'verontruste burgers' hun intrede doen, nemen in omvang en variatie toe. Maar dit geldt ook voor de termen die voor deze maatschappelijke weerstand – gepersonifieerd in de term 'verontruste burgers' – worden gebruikt. Dit blijkt deels uit voorgaande situatieschetsen: 'bezorgde burger', 'bange burger', 'boze burger', et cetera. Vaak worden termen gebruikt zonder dat helder wordt over wie men het precies heeft. Soms wordt het enigszins, soms ondubbelzinnig duidelijk op wie men doelt, maar blijft dit in handen van de interpretator. Kiezers van Trump worden beschouwd als 'boze burgers', maar ook de demonstranten tegen diens benoeming worden als 'bezorgd' aangeduid. Net als bij het Brexit-referendum en de pogingen om de uitvoering daarvan te realiseren. Regelmatig lijken vele of zelfs alle betrokken burgers 'op één hoop te worden gegooid'. Zo worden we allemaal 'verontruste burgers'.

Contact en communicatie geboden

Naast de variatie in gebruikte termen valt het schijnbare gemak op waarmee de verschillende termen door elkaar heen worden gebruikt. Maar wie zitten er achter 'verontruste burgers' en hoe kan men met hen contact leggen en communiceren? Deze vragen spelen bij lokale overheden, maar ook bij andere organisaties die op lokaal of buurniveau met en voor mensen werken. Maar de verwarring en vragen spelen bijvoorbeeld ook binnen de journalistiek en de media: *"Daarom ga ik het gesprek hierover aan met de omroepen. Want ook zij, die de programma's maken, worstelen met de vraag of*

⁵ Nederlands Dagblad, 8 oktober 2016, *De bezorgde burger spreekt zich uit*

⁶ Zie NRC, 3 november 2016, *Vonnis Brits gerechtshof bevestigt: Brexit is uiterst complex*, met in de lead *"Premier May wilde het Lagerhuis liever passeren, maar bezorgde burgers staken hier via de rechter een stokje voor."* Zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/03/geen-brexit-zonder-fiat-parlement-5122540-a1530087>

⁷ Volkskrant, 9 november 2016, zie <http://www.volkskrant.nl/buitenland/donald-trump-wint-presidentsverkiezingen-vs~a4411490/>

⁸ Trouw, 12 november 2016, zie <http://www.trouw.nl/tr/nl/4328/Opinie/article/detail/4413444/2016/11/12/Ook-oprechte-niet-wanhopige-burgers-zijn-verantwoordelijk-voor-Trumps-succes.dhtml>

wij er voldoende in slagen de gevoelens in onze samenleving een plek te geven in onze programma's."⁹

In 2001 stelde de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie al dat 'de burger' niet bestaat. Zij pleitte nadrukkelijk voor differentiatie, zowel naar de verschillende rollen van burgers in relatie tot de overheid, maar ook naar hun verschillende houdingen en verwachtingen in relatie tot overheidscommunicatie. De reden hiervoor was *"de overtuiging dat communicatie alleen effectief kan zijn wanneer de boodschap aansluit bij het normen- en waardenpatroon van de burger."*¹⁰ Dit geldt heden ten dage evenzeer voor communicatie met 'verontruste burgers' – in al hun verscheidenheid, en ook met betrekking tot de wens om communicatie aan te laten sluiten bij de uiteenlopende perspectieven en belevingswerelden van burgers.

Deze paper richt zich niet op achtergronden en verklaringen voor het fenomeen van 'verontruste burgers'. Daar zijn reeds verschillende studies over uitgevoerd.¹¹ Nee, we richten ons hier met name op een poging enige helderheid – lees: differentiatie – aan te brengen in de 'verontruste burgers' om zo bewuster en mogelijk effectiever met hen te communiceren. Deze communicatie is en blijft gewenst, omdat zorg, boosheid en/of weerstand betrokkenheid (kunnen) vertegenwoordigen, waarbij het wenselijk is dat de communicatievormen op een constructieve wijze tot daadwerkelijke verbinding, samenwerking en participatie bijdragen. Voor een effectieve communicatiestrategie is het van belang enig onderscheid aan te brengen binnen het containerbegrip 'verontruste burgers'. Voor dat hier zo'n onderscheid uitgewerkt wordt, is het echter raadzaam om even stil te staan bij het verschijnsel dat 'verontruste burgers' nogal eens – impliciet of expliciet – in een (inter-)etnisch verband worden geframed.

Maatschappelijke weerstand: etnisch geframed?

Een van de termen die wel wordt gebruikt in relatie tot 'verontruste burgers', is 'witte woede'. Het gaat hierbij met name, maar vaak impliciet, om 'boze burgers met een Nederlandse achtergrond', die ontevreden en boos zijn over de buurt, de politiek, maar vooral op 'de multiculturele samenleving en/of burgers met een migratieachtergrond'. In een verkenning van het Verwey Jonker Instituut bleek dat de multi-etnische samenleving in de onderzochte buurten een 'cumulatiepunt voor onbehagen' was. *'Met andere woorden, mensen brengen ontevredenheid over snelle veranderingen in de buurt in verband met de (dreigende) komst van en overlast door allochtonen. Ook het wantrouwen tegenover de overheid en maatschappelijke instituties wordt in verband gebracht met de multi-etnische samenleving.'*¹²

In relatie tot het containerbegrip 'verontruste burgers' bestaat echter op voorhand geen reden hier een etnische specificering aan te geven. De term 'witte woede' stamt ook niet uit een multiculturele context, maar uit de verplegings- en vakbondsgeschiedenis met een verwijzing naar het verpleegsteruniform waarin gedemonstreerd werd. Eind jaren 80 startte in België een beweging onder verplegend personeel over lonen en arbeidsomstandigheden, die zich niet alleen richtte op werkgevers en overheid, maar ook op traditionele vakbonden. Deze 'witte woede' sloeg in 1988 over

⁹ Shula Rijxman, voorzitter van de Raad van Bestuur van de Publieke Omroep in de Volkskrant, d.d. 14 november 2016.

¹⁰ Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag, p.23.

¹¹ Zie onder andere I. Verhoeven (2009), P. van Houwelingen (2011), E.H. Steenvoorden (2016).

¹² Smits van Waesberghe, E. & M. de Gruijter (2011) *'Een vreemde in eigen land' Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, 30 juni 2011, zie <http://www.kennislink.nl/publicaties/een-vreemde-in-eigen-land>. Zie ook M. de Gruijter, E. Smits van Waesberghe & H. Boutelier (2010) *'Een vreemde in eigen land.' Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*, Utrecht/ Amsterdam: FORUM/ Aksant.

naar Nederland na een artikel van Gaby Breuer in de Volkskrant, dat enorm aansloeg bij duizenden beroepsgeenoten en onder andere leidde tot de actiegroep 'Verpleegkundigen en Verzorgenden in Opstand (VVIO) en later zelfs tot de oprichting van een eigen vakbond, Nu'91.¹³

Bezorgdheid, boosheid of weerstand zijn geen exclusieve emoties van burgers met een Nederlandse achtergrond en/of een witte huidskleur. Wel lijkt men in het alledaagse taalgebruik over bezorgde, boze of zelfs woedende burgers anno 2016 soms uitsluitend, en vaak impliciet, te spreken over 'burgers met een Nederlandse achtergrond'.¹⁴ Rond verschillende onderwerpen en ontwikkelingen zijn deze emoties echter ook zeker te vinden onder 'burgers met een migratieachtergrond'. Zo waren zorg, angst en zelfs woede nadrukkelijk aanwezig en geuit onder Nederlandse burgers met een Turkse achtergrond tijdens en in de nasleep van de coup in Turkije in de zomer van 2016. Deze angst, zorg en woede richtte zich daarbij ook tot specifieke groepen binnen deze gemeenschappen, zoals rond de zogenoemde 'Gülen-scholen'. Burgerlijke verontrusting, zorg, boosheid of weerstand zijn dan ook niet alleen of pas een zorg voor overheidscommunicatie als zij afkomstig zijn van één 'groep' burgers.

Een ander argument om 'verontruste burgers' niet te framen langs de geconstrueerde scheidslijnen van afkomst, etniciteit of culturele achtergrond ligt in het gegeven dat de 'verontrusting, bezorgdheid en/of boosheid' van burgers in Nederland zich zeker niet uitsluitend beweegt rond 'de multiculturele samenleving' of daaraan gerelateerde onderwerpen. Het fenomeen van 'verontruste burgers' is rond vele maatschappelijk discussies waar te nemen, zoals die over de EU, maar ook bijvoorbeeld over de zorg en windmolens. Het verklaren van deze dominante framing in etnisch perspectief voert te ver voor deze paper, maar zou op zichzelf zeker nader onderzoek verdienen.

Naar een differentiatie van 'verontruste burgers'

Om een eenzijdige, gekleurde framing van het begrip 'verontruste burgers' tegen te gaan, wordt hier over 'verontruste burgers' gesproken als er sprake is van:

Individuele burgers die zich in het publieke domein uiten in een poging om hun bezorgdheid te tonen, vraagtekens te plaatsen en/of weerstand te bieden tegen al dan niet (voor)genomen democratische besluiten of het besluitvormingsproces.

Deze definitie laat al zien hoe breed de betrokken groep burgers rond een bepaalde maatschappelijk vraagstuk kan zijn en geeft op zichzelf al een noodzaak tot differentiatie aan. Natuurlijk geldt voor elke differentiatie van burgers, zeker ook van 'verontruste burgers', dat zij kunstmatig is en er in de realiteit van alle dag sprake is/kan zijn van overlap en nuances. Burgers kunnen bijvoorbeeld tijdens een bepaalde maatschappelijke kwestie 'verontrust' zijn en helemaal niet rond andere issues. In hun 'verontrusting' kunnen zij ook van categorie naar categorie bewegen. In relatie tot de categorisering van 'verontruste burgers' moet voor alle duidelijkheid opgemerkt worden dat hierin geen weergave wordt verondersteld van een proces van toenemende verontrusting of zelfs radicalisering. De hier gepresenteerde differentiatie staat ten dienste van het maken van onderscheid tussen groepen 'verontruste burgers' op enig moment en binnen een bepaalde context om zo gericht – en daarmee kansrijker en effectiever – contact en communicatie met de verschillende voorkomende groepen tot stand te brengen.

¹³ Artikel van Gaby Breuer verscheen in de Volkskrant op 18 november 1988. Zie ook <https://www.vakbondshistorie.nl/dossiers/witte-woede-ingebed-in-nu91/>.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Nieuwe Revu (2016), *De Bezorgde Burger Radicaliseert*, nr.31, 3 t/m 10 augustus 2016. Zie ook de debatten naar aanleiding van de verkiezingswinst van Trump in de Verenigde Staten in november 2016.

Van Houwelingen (2011) maakt op basis van negatieve antwoorden op de SCP-enquêtevraag "Vindt u dat het over het algemeen de verkeerde of de goede kant op gaat in Nederland?" een onderscheid tussen

- Bedroefde burgers, die problemen signaleren, maar hierin lijken te berusten.
- Bezorgde burgers, die deze melancholie niet of minder kennen en duidelijk opschrijven wat er mis is en wat er zou moeten veranderen zonder echt hun kalmte te verliezen en verbaal agressief te keer te gaan tegen bijvoorbeeld migranten of de politiek.
- Boze burgers, die daarentegen ontevreden zijn, bezorgd of zelfs ronduit kwaad en doorgaans een bepaalde groep, meestal de politiek in het algemeen, soms migranten, criminelen of jongeren, de schuld geven.¹⁵

Deze categorieën vloeien geleidelijk in elkaar over. Zeker vanuit het oogpunt van contact en communicatie met deze burgers verdient het de voorkeur deze categorieën nader te differentiëren.

Bedroefde burgers

In de gegeven definitie van 'verontruste burgers' richt de focus zich met name op die burgers die hun bezorgdheid/boosheid in het publieke domein uiten. De categorie 'bedroefde burgers' lijkt dan op het eerste gezicht buiten deze definitie te vallen, omdat zij zich in hun berusting niet of nauwelijks zullen laten gelden in dat publieke domein. Dit laat echter onverlet dat misschien wel juist in hun richting aandacht en communicatie dient te worden georganiseerd.

Hun 'berusting' kan namelijk leiden tot (verdergaande) terugtrekking of isolatie uit het publieke domein en dit kan (juist) reden genoeg zijn om met hen in contact te treden en ze (weer) deel te laten uitmaken van de publieke samenleving. De berusting en terugtrekking/isolatie kan ook op enig moment omslaan in uitingen waarbij de (beleefde) afstand tussen hen en de rest van de samenleving of de overheid zeer nadelig kan uitwerken. Zo kan terugtrekking of isolatie nadelige consequenties hebben voor hun persoonlijke kansen en omstandigheden, maar ook een signaal zijn voor andere (potentiële) problemen als maatschappelijke spanningen tot en met zelfs radicalisering en *lone wolves*. Daarom wordt deze categorie 'burgers' meegenomen in dit paper.

Bezorgde burgers

Centraal in de categorie 'bezorgde burgers' staan specifieke (combinaties van) onderwerpen of maatschappelijke ontwikkelingen waarop deze bezorgdheid zich richt. Binnen Van Houwelingen's 'bezorgde burgers' is een onderscheid te maken in relatie tot het onderwerp waarop deze bezorgdheid zich richt. Dit kan een specifiek onderwerp of besluit zijn, zoals het besluit om de EU uit te breiden met een 29^e land, de realisatie van een asielzoekerscentrum in de nabijheid of de dreigende sluiting van een zogenoemde Gülen-school. Deze 'verontruste burgers' worden hier 'incidenteel bezorgde burgers' genoemd.

De bezorgdheid of misschien wel angst kan zich echter ook veel breder manifesteren – in de buurt, de stad, het land. Het specifieke onderwerp/besluit, waarop deze 'structureel bezorgde burgers' hun bezorgdheid dan uiten, wordt door hen eerder gepercipieerd als een voorbeeld van (de bron voor) die bredere zorg/angst. Voorbeelden zijn zorgen of angst over toenemende invloed vanuit de EU op het leven in Nederland, de sterke toename van de komst van mensen uit andere werelddelen en

¹⁵ P. van Houwelingen (2011) *Bezorgde en boze burgers* in P. Dekker & J. den Ridder (red.) (2011) *Stemming onbestemd 2^e verdiepingstudie*, Den Haag: SCP, p. 113

toenemende mondiale instabiliteit of de groeiende polarisatie in Turkije en haar gevolgen voor het (samen)leven van Turkse Nederlanders. Onder 'structureel bezorgde burgers' is er nadrukkelijk sprake van (groeiend) sociaal wantrouwen.¹⁶

Boze burgers

Richt de bezorgdheid van 'bezorgde burgers' zich op (maatschappelijke) onderwerpen of ontwikkelingen, bij 'boze burgers' richt de boosheid of zelfs woede zich vooral op gepercipieerde oorzaken van het ongenoegen. Bij de categorie 'boze burgers' van Van Houwelingen worden nog veel achtergronden, oorzaken en richtingen van de boosheid samengebundeld. Er is echter onderscheid te maken naar de richting waarin deze emoties wijzen, namelijk op veronderstelde of gepercipieerde schuldigen voor deze emoties – bijvoorbeeld de politiek in het algemeen of specifieke bevolkingsgroepen. Van Houwelingen wijst er zelf op dat veel 'boze burgers' met name "*typisch 'rechtse' thema's, zoals immigratie, bureaucratie, veiligheid*" noemen en zeer kritisch over de overheid en politici zijn. Verder valt het Van Houwelingen op dat de boosheid vaak gepaard gaat met gevoelens van apathie over en weerzin tegen het gehele systeem.¹⁷

Binnen de categorie 'boze burgers' wordt daarom in deze paper een nader onderscheid gemaakt naar deze focus van hun 'boosheid'. 'Boze burgers' zijn nader te differentiëren in een tweetal subcategorieën, namelijk 1) '*structureel maatschappelijk boze burgers*', die de aanwezigheid en/of komst van 'anderen' als oorzaak zien voor hun boosheid. Onder hen overheerst een sociaal wantrouwen waarvoor duidelijke schuldigen worden gepercipieerd; en 2) '*politiek boze burgers*' die de overheid, instituten of de politiek percipiëren als de bron van hun ongenoegen en boosheid. Bij hen is duidelijk sprake van een (groeiend) institutioneel wantrouwen.

Politiek radicale burgers

Tenslotte moet aan deze subcategorieën 'verontruste burgers' nog een categorie worden toegevoegd, namelijk die burgers die vanuit hun verontrusting, boosheid, weerstand – of om andere redenen – pleiten voor een andere politieke structuur, zelfs als deze indruist tegen het democratische staats- en rechtssysteem, de democratische principes en grondwetbeginselen. Bij deze categorie is nadrukkelijk sprake van tenminste een conflict, zo niet een breuk, met de legitimiteit van het huidige systeem.¹⁸ Zij zijn dan ook te beschouwen als 'systeemverwerpers'. Deze laatste categorie 'verontruste burgers' worden hier onderscheiden als '*politiek radicale burgers*'. Voorbeelden van deze categorie zijn politiek salafisten en rechts- of linksextremisten.

Polarisatie

Sommigen zullen menen dat het bij deze laatste categorie ('politiek radicale burgers') niet meer zozeer gaat om 'verontruste burgers', maar om 'radicalen' of zelfs 'extremisten'. Op zichzelf is dat een juiste constatering. Maar in het spel van maatschappelijke actie en reactie en daardoor in de communicatie in de richting van betrokken burgers, speelt deze laatste categorie (mogelijk) een rol. Dit speelt alleen maar meer in (sterk) gepolariseerde contexten.

¹⁶ Zie o.a. voor korte verhandeling: M. de Gruijter, E. Smits van Waesberghe & H. Boutelier (2010) '*Een vreemde in eigen land*'. *Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*, Utrecht/Amsterdam: FORUM/ Aksant, p. 10-15.

¹⁷ Van Houwelingen (2011), p. 130.

¹⁸ Hierbij gaat het om de legitimiteit van het (staats-)systeem als voorwaarde voor de democratie. Zie voor nadere beschouwing o.a. Sloodman, M. & J. Tillie (2006) *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*, Amsterdam: IMES, p.16-17 +23 en Moors, H. & E. van den Reek Vermeulen (2010) *Voedingsbodem voor radicalisering bij kleine etnische groepen in Nederland. Deelrapport literatuurstudie*, Tilburg: IVA, p.11

De onderscheiden categorieën vormen ook geenszins homogene groepen. Al kunnen zich binnen de categorieën tijdelijke coalities en zeker ook georganiseerde verbanden voordoen en/of invloed hebben, die enige homogeniteit (kunnen) inhouden of tenminste veronderstellen. In bepaalde situaties kunnen de verschillende subcategorieën 'verontruste burgers' elkaar wederzijds beïnvloeden en trachten 'de ander voor hun karretje te spannen'.

In lijn met de polarisatievisie van Brandsma¹⁹ kunnen "op het moment (van polarisatie, RW) mensen indelingen maken, waarin zij twee identiteiten (tegenpolen) tegenover elkaar zetten".²⁰ Enkele personen ('pushers') kunnen 'voortdurend brandstof leveren aan de polarisatie door de tegenpool verdacht te maken en zoveel mogelijk medestanders te werven uit het midden.'²¹ Deze pushers en ook eventuele joiners, die meegaan in de keuze voor een van beide polen, kunnen zeker afkomstig zijn uit de hier onderscheiden categorie van 'politiek radicale burgers'. Zij kunnen daarbij 'wervingsacties' richten op andere burgers in het algemeen en op de beide subcategorieën 'boze burgers' in het bijzonder. De subcategorieën 'bedroefde' en 'bezorgde burgers' kunnen ook te maken krijgen met wervingsacties, waarbij voor hen vooral de druk wordt opgevoerd om 'partij te kiezen'.

In gepolariseerde situaties speelt niet alleen de mogelijke beïnvloeding tussen onderscheiden subcategorieën 'verontruste burgers' vanuit het perspectief van 'wervingsacties voor medestanders'. In de communicatieliteratuur wordt benadrukt dat het voor veel ontvangers van (bijvoorbeeld overheids)communicatie vaak zwaarder weegt wat zich tussen deze ontvangers afspeelt, dan wat er gebeurt tussen zender (overheid) en ontvanger.²² Zo kunnen burgers vanuit een isolatieangst geneigd zijn om hun zorgen en/of meningen achter te houden, als ze menen dat zij hierdoor geïsoleerd kunnen raken. In een lokale context, waarin burgers openlijk steun voelen voor hun meningen, neigen zij er juist (meer) toe deze luid en duidelijk te uiten. Zo'n situatie draagt eraan bij dat burgers met 'een andere mening' of bijvoorbeeld 'meer een zorg dan een klip-en-klare mening' uit isolatieangst zwijgen. Noelle-Neumann spreekt hierbij van een *Schweigepiralprozess* of *spiral of silence*,²³ die zich met name blijkt voor te doen rond emotioneel geladen, maatschappelijke thema's. Dit maakt het des te belangrijker om goed na te gaan of en met welke subcategorieën 'verontruste burgers' men te maken heeft in een bepaalde situatie én om de communicatie met deze te onderscheiden subcategorieën te differentiëren en te specificeren.

Zes categorieën 'verontruste burgers'

Samenvattend worden op basis van deze overwegingen in het containerbegrip 'verontruste burgers' zes categorieën onderscheiden, namelijk

1. *'Bedroefde burgers'*, waarbij ongenoegen lijkt te leiden tot berusting en zo mogelijk terugtrekking uit of zelfs isolatie van de mainstream samenleving en het publieke domein.

¹⁹ Zie B. Brandsma (2016) *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*, Schoonrewoerd: BB in Media

²⁰ Zie o.a. B. Brandsma (2015) *Polarisatie en politiek. Deel 1 Inzicht in polarisatie*, Pharresia, p.1 (zie <https://www.politieacademie.nl/onderwijs/vluchtelingendebat/Documents/Polarisatie%20en%20Politie%20-%20202.0.pdf> (laatst gezien 03112016)).

²¹ Ibid, p.2.

²² Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens, 2011, p.46 met een verwijzing naar C.M.J. van Woerkum (2004) *Organisaties in hun biotoop: over de (on)mogelijkheden van communicatiemanagement*, Wageningen: WUR (inaugurele rede).

²³ Noelle-Neumann (1974) *Die Schweigepirale: Über die Entstehung der öffentlichen Meinung* in E. Forsthoef & R. Hörstel (red.) *Standorte im Zeitstrom: Festschrift für Arnold Gehlen* Frankfurt: Athnäum, p. 299-330 of Noelle-Neumann, E. (1984) *The Spiral of Silence. Public Opinion – Our Social Skin*, Chicago: Chicago University Press (zie ook <http://noelle-neumann.de/wissenschaftliches-werk/schweigepirale/>).

2. *'Incidenteel bezorgde burgers'*, waarbij de bezorgdheid/emotie vooral rond een specifiek, concreet onderwerp speelt en zich vooral lijkt te richten op besluitvorming ter plaatse inzake dit onderwerp.
3. *'Structureel bezorgde burgers'*, waarbij de bezorgdheid en emoties spelen rond een veel breder maatschappelijk onderwerp of ontwikkeling, waarbinnen dit specifieke, concrete onderwerp (waarover men zich uit) wordt geframed en gepercipieerd. Bezorgdheid in de richting van de (lokale) besluitvorming rond dit ene onderwerp is dan ook meer een uiting van een veel breder gevoelde bezorgdheid/emotie. Er is binnen deze groep duidelijk sprake van (groeïend) 'sociaal wantrouwen' en dit kan leiden of hebben geleid tot vervreemding of verweesdheid en (ook) tot maatschappelijke spanningen.
4. *'Structureel maatschappelijk boze burgers'*, waarbij deze structurele boosheid (en uitingen daarvan) zich richt op de aanwezigheid en/of komst van bepaalde bevolkingsgroepen (de 'Anderen') als gepercipieerde schuldigen of symbolen voor hun ongenoegen, zoals 'de moslims', 'de asielzoekers', 'de blanken', maar ook bijvoorbeeld 'globalisten', 'EU-voorstanders' of bankpersoneel. Deze (reële of veronderstelde) groepen staan dan symbool voor het 'sociaal wantrouwen' en de maatschappelijke boos- of kwaadheid. Dit kan niet alleen leiden tot maatschappelijke spanningen, maar ook tot duidelijke (uitingen van) polarisatie en confrontatie in de richting van deze gepercipieerde 'schuldigen'.
5. *'Politiek boze burgers'*, die hun uitingen van boosheid meer lijken te richten op de besluitvormers (persoonlijk en/of als 'kaste') en/of hun gepercipieerde vertegenwoordigers (inclusief bijvoorbeeld de politie). Het gaat hierbij ook om burgers die mogelijk nog wel vertrouwen in de democratie hebben, maar vooral blij geven van een (groot) wantrouwen in 'de politiek' en het optreden van politici.²⁴ Hun uitingen rond een specifiek onderwerp kunnen lijken op of zelfs uitingen zijn van 'institutioneel wantrouwen'.²⁵
6. *'Politiek radicale burgers'*, die hun uitingen en aversie vooral richten op het systeem van politieke besluitvorming en waarbij het 'nooit goed kan zijn als het systeem niet verandert'. Binnen deze categorie is nadrukkelijk sprake van een conflict of -breuk in relatie tot de legitimiteit van het staatsysteem en de democratie. Hun uitingen richten zich ook op het werven van (meer) aanhangers om tot een ander – bijvoorbeeld niet democratisch - politiek (staats-)systeem te komen.

Naar een gerichte communicatie met 'verontruste burgers'

De categorisering laat het gevaar zien van een uniforme benadering van 'verontruste burgers'. Bijvoorbeeld: 'Bedroefde of incidenteel bezorgde burgers' voelen zich mogelijk weggezet als 'politiek radicale burgers'. Of 'politiek boze burgers' voelen zich niet serieus genomen en de kans is zelfs aanwezig dat ze opschuiven naar of aangesproken worden door 'politiek radicale burgers'. Of met 'politiek radicale burgers' wordt gecommuniceerd als waren het 'incidenteel bezorgde burgers'; wat hen enerzijds status kan geven bij de achterban en anderzijds een platform biedt voor hun ideeëngoed. Gevolgen en effecten die waarschijnlijk niet het doel van de communicatie waren.

Er zijn verschillende manieren waarop overheidscommunicatie een averechts effect kan hebben. Helsloot & In 't Veld (2014) wijzen er bijvoorbeeld op dat bestuurders rond onrust en risico's veelal een persuasieve communicatievorm hanteren, "waarin vooral wordt benadrukt, veelal met behulp van gedetailleerde kwantitatieve risicoanalyses, dat het (gepercipieerde, RW) gevaar gering is en dat

²⁴ Ridder, J. den & P. Dekker (2015) *Meer democratie, minder politiek. Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag: SCP.

²⁵ Zie o.a. voor korte verhandeling: M. de Gruijter, E. Smits van Waesberghe & H. Boutelier (2010) *'Een vreemde in eigen land'. Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*, Utrecht/Amsterdam: FORUM/ Aksant, p. 15-19.

maatregelen zijn getroffen om de veiligheid te garanderen. Deze benadering werkt vaak juist gevoelens van onrust en onveiligheid onder betrokken burgers in de hand."²⁶ Voorbeelden hiervan deden zich voor aan het eind van de jaren 80, bij een vorige 'vluchtelingen- en asielopvangcrisis'.²⁷ Enkele gemeenten wilden toen eventuele zorgen onder de bevolking over de aanstaande realisatie van lokale asielopvang preventief wegnemen door hen te informeren over reeds gemaakte afspraken, waaronder de uitbreiding van het politiekorps. Dit leidde echter eerder tot meer dan minder zorg en weerstand ("Waar heb je anders meer politie voor nodig?").

Worden onderliggende motieven, emoties, achtergronden en richting van verontrusting, boosheid of weerstand niet juist ingeschat en de communicatie daar niet op afgestemd, dan wordt de kans groter op miscommunicatie, dat men zich niet gehoord voelt/weet, bevestiging van wantrouwen en weerstand, et cetera.

Een eerste vraag: Communiceren met wie?

Hoe kunnen gemeenten weten met welke 'verontruste burgers' ze te maken hebben/krijgen in een bepaalde situatie? Het adagium "Ken je burgers" is natuurlijk een open deur. Het leren kennen van de verschillende burgers is echter geen activiteit die goed is uit te voeren in een sterk gepolariseerde context. In de Handreiking Omgaan met Maatschappelijke Spanningen zijn verschillende achtergronden en tips hiervoor gegeven.²⁸ Daarnaast is het belangrijk om na te gaan op welke wijze en in welke vormen burgers zich uiten rond specifieke onderwerpen die tot onrust, polarisatie en zelfs spanningen (kunnen) leiden. Dit inzicht kan onder andere verworven worden door gebruik te maken van strategische netwerken, een integrale (vroeg)signalering van onrust en spanningen en monitoring van sociale media.

Helsloot & In 't Veld (2014) wijzen daarnaast op een aantal vragen die Macrae (2013)²⁹ stelde in relatie tot crisisbeheersing. Deze vragen lijken ook zeer wezenlijk voor een nadere duiding van 'verontruste burgers'. In relatie tot dit thema zouden deze vragen zijn:

- Zijn de reacties en uitingen spontaan of zijn ze geregisseerd door belangengroepen voor politieke doeleinden?
- Zijn de reacties een roep om actie of een uiting van compassie met het onderwerp of allebei?
- Behoren de reacties toe aan één specifieke groep en zo ja, welke? Of vertegenwoordigen zij maatschappij breed de gevoelens?
- Vormt het zoeken naar 'consensus' of 'conflict' de basis voor de reacties? Een onderwerp kan een samenleving verdelen in het geval van een onderliggend conflict of verenigen wanneer eenzelfde reactie of gevoel maatschappij breed wordt gedeeld.³⁰

²⁶ Helsloot, I. & M. In 't Veld (2014) *Kennisdocument Ongerust over onrust*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p.25 met verwijzing naar M. van Eeten, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket & M. Februari (2012) *Waarom burgers risico's accepteren en politici dat niet zien*, Den Haag: Ministerie van BZK

²⁷ Zie o.a. R. Witte (2010) *Al eeuwenlang een gastvrij volk. Racistisch geweld en overheidsreacties in Nederland 1950 – 2009*, Amsterdam: Aksant/Amsterdam University Press

²⁸ Wonderen, R. van & R. Witte (2016) *Handreiking Omgaan met maatschappelijke spanningen*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving, o.a. p. 37-44 (zie <http://www.kis.nl/publicatie/omgaan-met-maatschappelijke-spanningen>).

²⁹ Macrae, D. (2013) *Concern Assessment*, in bundel *Dag van de dilemma's en oplossing*, Den Haag: ministerie van BZK.

³⁰ Helsloot, I. & M. In 't Veld (2014) *Kennisdocument Ongerust over onrust*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 26

Helsloot & In 't Veld menen dat het niet stellen van deze vragen ertoe kan leiden dat onderliggende emoties worden onderschat. Maar *“tegelijktijd kan een te makkelijke veronderstelling van ‘maatschappelijke onrust’ leiden tot overschatting van emoties.”*³¹

Een vervolgvraag die gesteld kan worden bij het in contact treden en communiceren met 'verontruste burgers', is dan welke categorie(ën) het betreft. In lijn met de genoemde vragen van Macrae (2013) kan het volgende overzicht gegeven worden van mogelijke antwoorden (voor een fictieve situatie):

Vragen	Antwoorden per categorie verontruste burgers					
	Bedroefde burgers	Bezorgde burgers		Boze burgers		Politiek radicale burgers
		Incidenteel bezorgde burgers	Structureel bezorgde burgers	Structureel maatschappelijk boze burgers	Politiek boze burgers	
Reacties spontaan of geregisseerd?	Spontaan	Spontaan	Beide mogelijk	Beide mogelijk	Geregisseerd	Geregisseerd
Oproep om actie of compassie?	Compassie	Compassie	Beide mogelijk	Actie	Actie	Actie
Vertegenwoordigen één groep of breder in de samenleving?	Breder	Breder	Breder	Beide	Beide	Eén groep
Consensus- of conflictgericht?	Consensus	Consensus of conflict op dit punt	Beide mogelijk	Conflict	Conflict	Conflict

Natuurlijk kunnen de 'antwoorden' en/of reacties op deze vragen bewust, maar zeker ook onbewust geuit worden. In veel gevallen zijn ze ook alleen af te leiden uit de uitingen; uitingen moeten hiervoor nader geduid worden. Het is van groot belang dat dit duidingsproces zorgvuldig verloopt – niet alleen qua tijd, maar meer nog qua bronnen die worden aangesproken om beeldvorming en vervolgens duiding zo volledig mogelijk te krijgen.³² In sommige gepolariseerde situaties is het gebrek aan tijd nogal eens een spelbreker. Maar onvoldoende, onzorgvuldige of zelfs verkeerde duiding maakt de kans op miscommunicatie en in sommige situaties zelfs escalatie groter.

Zoals gezegd, de mogelijke antwoorden in voorgaande overzicht zijn fictief en in de praktijk zal zeker sprake zijn van nuance en overlap. Belangrijkste punt bij beantwoording van deze vragen in de alledaagse praktijk is dat de communicatie mede van deze antwoorden zal afhangen. Concrete communicatieactiviteiten kan men ook zo inkleden en vormgeven dat daarmee een grotere kans bestaat dat de bewust gekozen, gewenste communicatiedoelgroep (één van de subcategorieën) wordt bereikt, bijvoorbeeld door een informatieavond alleen te organiseren in klein verband en uitsluitend op uitnodiging (voor de direct omwonenden). Op deze gedifferentieerde communicatiestrategie gaan we nu verder in.

Differentiatie in communicatie

Communicatie is al lang niet meer uitsluitend gericht op het inhoudelijk formuleren en verzenden van de gewenste boodschap of informatie. *“Communicatie blijkt slechts succesvol wanneer deze goed aansluit op de persoonlijke en situationele context van de ontvanger. Wanneer dit niet gebeurt, komt informatie domweg niet bij mensen binnen of – vaak nog erger – wordt deze door mensen een andere*

³¹ Idem.

³² Zie voor korte beschrijving van zo'n proces van beeldvorming en duiding om tot afgewogen besluitvorming te komen Van Wonderen & Witte (2016), p. 22 en verschillende lokale sociaal calamiteitenplannen (zie Van Wonderen & Witte (2016), p. 69).

*betekenis gegeven dan was bedoeld.*³³ Men moet (eerst) de betekenis van de context of de situatie voor de (groepen) burgers leren begrijpen om met hen te kunnen communiceren.³⁴ *“De verschillende percepties (van burgers, RW) – en de factoren die daarop van invloed zijn – zijn daarbij in hoge mate plaats-, persoon- en tijdafhankelijk. Dat maakt dat generieke communicatie als snel inadequaate, ja zelfs tegengesteld zal kunnen werken.”*³⁵

*‘Op een gegeven moment refereerde ik in een gesprek aan het incident in Keulen (tientallen vrouwen werden tijdens de oudejaarsnacht aangerand, veelal door mannen met een Arabisch of Noord-Afrikaans uiterlijk, red.). Zo zei ik het: incident. Daarna kreeg ik van alles over me heen, het was toch veel meer dan een incident? Toen realiseerde ik me definitief hoe zorgvuldig je in dit debat met je woorden moet omgaan.’*³⁶

Eysink Smeets, Moors & Baetens analyseerden in 2011 de belangrijkste factoren die de percepties van burgers over onder meer veiligheid, maatschappelijke onrust en polarisatie beïnvloeden (zogenoemde *key drivers*). De belangrijkste *key drivers* waren:³⁷

- De onderlinge verbondenheid en betrokkenheid op de directe leefomgeving.
- Groepsverbondenheid en groepsnormen.
- De mate waarin mensen beseffen dat zij (persoonlijk) een risico lopen.
- De nabijheid, niet zozeer van het ervaren fenomeen, maar van individuen of groepen die men beschouwt als ‘tegenstanders’, soms ‘vijanden’.
- De (on)mogelijkheid om gevoelens met anderen te delen.
- Piekmomenten bij ‘trigger events’, waarbij juist langer durende aandacht vanuit media en overheid bij kan dragen tot toename van het risicogevoel.

De uitkomsten van hun analyse combineerden ze vervolgens met de belangrijkste uitgangspunten voor effectieve (overheids)communicatie om na te gaan hoe deze *key drivers* optimaal via overheidscommunicatie zijn te beïnvloeden. Op basis van deze combinatie presenteerden zij tien kernpunten voor evidence-based communicatiestrategieën, waarbij in het licht van ‘verontruste burgers’ een nadere toelichting is te geven:

³³ Eysink Smeets, M., T. Baetens & H. Moors (2016) *Het bijschaven van de veiligheidsbeleving*, in Secondant 5, oktober 2016, p. 29.

³⁴ Zie Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens (2011) *Schaken op verschillende borden. Evidencebased strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 49-50.

³⁵ Ibid, p. 51.

³⁶ Commissaris van de Koning, dhr. Van der Donk. Zie <http://www.bd.nl/regio/den-bosch-e-o/s-hertogenbosch/wim-van-de-donk-asieldebat-was-heftig-1.6334512>.

³⁷ Zie Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens (2011) *Schaken op verschillende borden. Evidencebased strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie, p. 23-39

	Kernpunt communicatiestrategie ³⁸	Toelichting in relatie tot 'verontruste burgers'
1.	Luister voordat je gaat zenden.	Ken de categorieën 'verontruste burgers' en hun houdingen en percepties.
2.	Zoek naar laagste schaalniveau.	Percepties van categorieën 'verontruste burgers' (en bijvoorbeeld de buurt) verschillen. Zo laag mogelijk schaalniveau maakt kans op aansluiting groter.
3.	Communiqueer niet in 'boodschappen', maar als onderdeel van conversatie.	Ga het gesprek aan. Mensen hechten vooral aan de zeggingskracht van <i>peers</i> en <i>lokale opinion leaders</i> . Wie hebben een dergelijke functie binnen de specifieke categorie 'verontruste burgers'?
4.	Bedenk wie beste afzender is.	De beste afzender hoeft niet altijd de overheid noch de organisatie te zijn. Dit kunnen professionals (in de buurt), maar ook anderen zijn. Hierbij is het van extra belang de (specifieke) categorie 'verontruste burgers' te kennen.
5.	Personaliseer de afzender.	Geloofwaardigheid neemt toe naarmate de communicerende persoon een gezicht heeft (die ook niet steeds wisselt).
6.	Organiseer collectief geheugen.	Veranderingsprocessen kosten tijd. Zorg dat burgers ontwikkeling op termijn blijven zien en herinneren, maar ook dat beelden over hoe het was overeenstemmen met verifieerbare feiten.
7.	Zorg voor congruentie tussen publiek probleembesef en beleidsmatige aandacht.	Stem perceptie van problematiek bij de categorieën 'verontruste burgers' en de zichtbaarheid van aanpak (beleid) nauw op elkaar af (zie ook hieronder).
8.	Communiqueer op inhoudelijk én betrekkningsniveau.	Ontvangers dienen zich gehoord te voelen. De relatie tussen zender en ontvanger zijn hierbij niet te veronachtzamen.
9.	Tap in tijden van nood uit een ander vaatje.	Pas afzender (zie 4.) aan de urgentie van de situatie aan. En wissel hierbij ook af.
10.	Durf te relativiseren.	Berichtgeving kan leiden tot uitvergroting van de perceptie van de lokale situatie. Dit kan bijdragen tot (meer) onbehagen. Zie deze ervaren symbolische werkelijkheid als uitgangspunt voor communicatie.

Het zevende kernpunt verdient extra aandacht. Het gaat hierbij om een vereiste congruentie tussen het probleembesef van de burger en de zichtbaarheid, of hoorbaarheid, van de aanpak. *“Waar dit niet het geval is, is de kans aanwezig dat het beleid of de aanpak het tegenovergestelde effect sorteert als wordt beoogd.”*³⁹ Denk daarbij bijvoorbeeld aan het eerder genoemde voorbeeld van overheidscommunicatie ten tijde van de 'asielcrisis' in de jaren 80 (p.9). De auteurs schetsen de problematiek in de volgende matrix:⁴⁰

		Zichtbaarheid van de aanpak	
		Laag	Hoog
Probleembesef onder het publiek	Laag	Geen probleem	(Vergroting) Kans op toename probleembesef
	Hoog	Aantasting institutioneel vertrouwen (overheid geen aandacht voor ons probleem)	Geen probleem

³⁸ Eysink Smeets, M., T. Baetens & H. Moors (2011) *Het bijshaven van de veiligheidsbeleving*, in Secondant 5, oktober 2011, p. 28. Zie voor uitvoeriger beschrijving Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens, 2011, p. 57-61. De toelichting in de rechterkolom is uit dezelfde literatuur in de woorden van de auteur van dit paper en door hem gerelateerd aan categorieën 'verontruste burgers'.

³⁹ Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens, 2011, p. 59-60.

⁴⁰ Ibid, p. 60.

In lijn met andere kernpunten laat dit duidelijk zien hoe belangrijk het is dat men weet wie het publiek of met andere woorden de doelgroep van de communicatie is.

Communicatie met 'verontruste burgers'

Met de tien kernpunten van Eysink Smeets et al (2011) in het achterhoofd zijn verschillende vragen te stellen rond de communicatie met 'verontruste burgers', die soms deels, soms geheel anders per categorie beantwoord (moeten) worden. Deze vragen zijn:

1. Wie? Over welke categorieën 'verontruste burgers' hebben we het in deze gemeente in deze kwestie?
2. Doel? Wat is het doel van de communicatie met (een van) deze specifieke categorieën 'verontruste burgers'?
3. Focus? Wat is de focus van de communicatie met deze specifieke categorie?
4. Kernboodschap? Wat is de (heldere) kernboodschap in en/of wat wil men te weten komen tijdens de communicatie met deze categorie 'verontruste burgers'?
5. Toon? Welke communicatietoon is het meest geschikt (lees: effectief) bij deze categorie 'verontruste burgers'?
6. Waar en wanneer? Waar, wanneer vindt deze communicatie plaats?
7. Organisatie? Op welke wijze vindt deze communicatie plaats?
8. Vervolg? Welk vervolg wordt gegeven aan de communicatieactiviteit?

Natuurlijk zullen de antwoorden per gemeente en buurt, per bredere context, per tijdstip en tijdsgewricht, per onderwerp, et cetera variëren. Beantwoording moet daarom in iedere situatie opnieuw ter hand worden genomen. Voor het doel van deze paper is het verhelderend om te illustreren hoe en op welke wijze de communicatie met de verschillende (mogelijke) betrokken categorieën 'verontruste burgers' (sterk) uiteen kan lopen. Natuurlijk is zijn de voorbeelden fictief en zeker niet uitputtend.

Fictief voorbeeld

Communicatievragen	Categorie verontruste burgers					
	Bedroefde burgers	Bezorgde burgers		Boze burgers		Politiek radicale burgers
		Incidenteel bezorgde burgers	Structureel bezorgde burgers	Structureel Maatschappelijk boze burgers	Politiek boze burgers	
Vooraf: Mogelijke uitingen	Stilte, isolatie	Zorg op dit onderwerp, onzekerheid	Bredere zorg, vervreemding	Afkeer tegen 'anderen', bekladding	'Ze doen toch wat ze willen', 'We worden toch nooit gehoord'	Radicale pleidooien, (internationale) symboliek, ontmenselijking tegenstanders
Wie? Kernpunt 1, 10	Vooraf burgers in nabijheid, die (al langer) lijken te zijn 'afgehaakt' uit het publieke domein	Vooraf burgers uit directe omgeving, die zich zorgen maken over het voorgenomen besluit en wat dit betekent voor hun	Vooraf burgers, uit wijk/gemeente, die zich al vaker hebben geuit tegen bepaalde ontwikkelingen in de samenleving.	Vooraf burgers, niet noodzakelijk uit de wijk, die hun weerstand richten op 'anderen'	Vooraf burgers, niet noodzakelijk uit wijk, die zich al vaker hebben geuit of nu uit tegen de besluitvormingsprocessen/-'traditie'	Vooraf burgers, zelfs van buiten de gemeente, die zich al vaker hebben geuit tegen de lokale democratie, democratische besluitvorming, al eerder geuit bij demo's, e.d. met uitingen

Communicatievragen	Categorie verontruste burgers					
	Bedroefde burgers	Bezorgde burgers		Boze burgers		Politiek radicale burgers
		Incidenteel bezorgde burgers	Structureel bezorgde burgers	Structureel Maatschappelijk boze burgers	Politiek boze burgers	
Kernpunten, Eysink Smeets, et al (2011)		dagelijkse leven, hun woonomgeving, e.d.	'De maat is vol'		binnen de gemeente	van hun radicale of zelfs extreme gedachtengoed
Doel? Kernpunt 3, 7	Tegengaan (verdere) isolatie en hen betrekken bij het publieke domein in de wijk	Wegnemen zorgen door heldere voorlichting en afspraken, maatregelen	Terugwinnen sociaal vertrouwen	Terugwinnen sociaal vertrouwen met duidelijke grenzen	Terugwinnen institutioneel vertrouwen	Aanpak legitimiteitsconflict/-breuk, deradicalisering
Focus? Kernpunt 3	Betrokkenheid (herstellen)	Specifieke zorgen wegnemen	Herstel sociaal vertrouwen, preventie vervreemding	Herstel sociaal vertrouwen en wegnemen 'wij-zij-denken'	Herstel institutioneel vertrouwen	Aanpak radicalisering
Kernboodschap? Kernpunt 7	"Jij doet er toe"	"Uw zorg is onze zorg"	"De wereld verandert. Dat doet pijn, maar we willen je erbij houden"	Dialogo. Antidiscriminatiebeleid	Democratie kan niet zonder voor- en tegenstanders, maar we luisteren naar iedereen	Democratie en de grondwet zijn ondiscutabel en kent haar grenzen. <i>Tresspassing</i> is niet toegestaan.
Communicatietoont? Kernpunt 4, 5, 7	Luisterend oor en meedenken bij sociale netwerkvorming	Gerichte voorlichting, zorg en aandacht besteden aan vragen en zorgen	Voorlichting, verbinding zoeken, dialoog	Dialogo met duidelijk grenzen stellen en handhaving	Voorlichting, dialoog met grenzen stellen en handhaving	Verheldering grenzen van de democratie, vrijheden. Strikte regelgeving demonstratierecht en handhaving
Waar, wanneer? Kernpunt 2	Bij burger 'thuis' en bij voortdurend	Specifiek gerelateerd aan planning voorgenomen besluit	Continu, niet specifiek bij specifieke besluit	Continu, niet specifiek in relatie tot buurt of onderwerp	Continu, niet alleen of uitsluitend rond dit besluit	Na realisatie vroegsignalering en aanpak radicalisering
Organisatie? Kernpunt 2, 4, 9, 10	Individuele gesprekken, peers	Kleine meeting	Informatieavonden, wijkgerichte aanpak	Voortdurende bewustwording en communicatie (stijl/boodschap)	Voorlichting, transparantie	Persoons- en groepsgericht, outreachend
Vervolg? Kernpunt 3, 5, 6	Langdurig proces	Monitoring na genomen besluiten	Langdurig proces	Langdurig proces en handhaving	Vervolg-bijeenkomsten. Opties: lokale inspraak en betrokkenheid bij (realisatie) besluiten.	Vroegsignalering, preventie, interventies, deradicalisering (<i>disengagement</i>)

Dit overzicht van (mogelijke) antwoorden op de communicatievragen voor de onderscheiden categorieën 'verontruste burgers' maakt duidelijk dat antwoorden sterk uiteen (kunnen) lopen en evenzo de vervolgens te ondernemen communicatieactiviteiten. Natuurlijk zijn de antwoorden voor iedere specifieke situatie anders.

Aandachtspunten bij communicatie met 'verontruste burgers'

Zoals gezegd, is in iedere specifieke situatie en context opnieuw te analyseren met welke 'verontruste burgers' men te maken heeft om vervolgens de verschillende communicatievragen te beantwoorden. Over het algemeen is het goed om bij deze beantwoording met de volgende aandachtspunten rekening te houden:

Categorie 'verontruste burgers'	Aandachtspunten
Bedroefde burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Achtergrond voor 'bedroefdheid' ligt mogelijk op breder terrein dan alleen het onderwerp dat op dit moment speelt. - Risico op (verdergaande) terugtrekking of isolatie kent vele potentiële nadelige gevolgen – persoonlijk en/of maatschappelijk – en verdient daarom alle aandacht. - Deze aandacht en communicatie is te realiseren via verschillende (andere) beleidsvelden, zoals wijkgericht werken, eenzaamheidsbestrijding, e.d.
Incidenteel bezorgde burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Bezorgdheid is direct gerelateerd aan specifiek onderwerp, bijvoorbeeld voorgenomen besluit. - Is directe, persoonlijke aandacht en communicatie op te zetten? - Voorkomen moet worden dat deze specifieke bezorgdheid breder geframed wordt (waardoor kans op 'verzuipen' in bredere verbanden, polarisatie, e.d. opgeld gaan doen). - Communicatietoon extra belangrijk (interesse in zorg, aandacht voor betrekkningsniveau, e.d.). - Zorgen niet baseren op vooronderstelling, maar in gesprek helder krijgen (luisteren) en trachten gezamenlijk oplossingen te vinden met rekenschap voor ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden.
Structureel bezorgde burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Bezorgdheid n.a.v. actuele onderwerp/besluit staat voor bredere bezorgdheid, mogelijk voor gevoel aan controleverlies over 'eigen leven', vervreemding, e.d. - Geen vooronderstellingen, maar in gesprek gaan over achterliggende zorgen en sentimenten. - Wijkgerichte benadering om bespreking concreet over buurt- en wijkveranderingen te voeren. - Historisch geheugen opbouwen. - Inzetten op voorkomen van (verdere) toename sociaal wantrouwen. - Soms past hier 'Feiten tegen vooroordelen'-aanpak om beeldvorming en feitelijkheden te verhelderen (pas op voor belerende toon en vorm).
Structureel maatschappelijk boze burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Actuele onderwerp/besluit wordt geframed binnen bestaand sociaal wantrouwen. - Communicatie en aanpak richten op wegnemen sociaal vertrouwen. - Maar evenzeer aanpak zondebokperspectieven. - Mogelijk dialoogmethodiek in te zetten om 'wij-zij'-denken en -beelden te reduceren. - Voorkomen dat (in termen van Brandsma) 'het midden wordt getransformeerd tot <i>joiners</i>'.
Politiek boze burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Actuele onderwerp/besluit wordt geframed binnen bestaand institutioneel wantrouwen. - Communicatie en aanpak richten op wegnemen institutioneel wantrouwen. - Niet zozeer middels (uitvergroten van) actuele onderwerp/besluit, maar breder trekken over functioneren, taken en verantwoordelijkheden van bestuur en democratie. - Mogelijk informatie, participatie of zelfs deskundigheidsbevordering als opties inzetten. - Contact en in gesprek met bestuurders (personaliseren). - Ontwikkelen van nieuwe(re) vormen van beleidsontwikkeling, waarin plaats is voor burgerparticipatie en -initiatieven.

Categorie 'verontruste burgers'	Aandachtspunten
Politiek radicale burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Actuele onderwerp/besluit wordt geframed binnen heersende radicale gedachtengoed. - Focussen op dat radicale gedachtengoed (en oorzaken, factoren daarvan). - Vroegsignalering en aanpak radicalisering. - Deradicalisering met nadruk op disengagement. - Persoonsgerichte aanpak, inclusief activiteiten in de richting van (directe) omgeving.

Uit dit overzicht van aandachtspunten wordt nogmaals duidelijk dat in een specifieke situatie, bijvoorbeeld van polarisatie rond een specifiek onderwerp of naar aanleiding van een (voorgenomen) besluit, met verschillende 'verontruste burgers' verschillende contacten en communicatie-acties vereist zijn. Benadrukt wordt dat voor de verschillende categorieën:

- Deze contacten en communicatie zich niet specifiek hoeven te – en soms zelfs niet moeten – concentreren rond dat specifieke onderwerp of besluit dat in het centrum van de aandacht staat.
- In vele gevallen de communicatie uiteenlopende diensten en/of organisaties aangaat en niet (alleen) de afdeling/bestuurder/organisatie waar het specifieke onderwerp onder valt.
- Voor verschillende categorieën 'verontruste burgers' dit veel eerder een proces van langere adem is (vertrouwen komt te voet en gaat te paard) .
- Het van belang is om na te gaan wie de specifieke communicatie in gang moet zetten en uitvoeren (personaliseren, inzet peers, etc.).
- Luisteren, tot slot, de stelregel is in de communicatie in plaats van het formuleren van een strategie op basis van vooronderstellingen.

Epiloog

In dit paper is een aanzet gegeven om het containerbegrip 'verontruste burgers' nader te differentiëren vanuit de argumenten dat

- Dé burger niet bestaat – ook niet in zorg, boosheid of woede.
- De aard en richting van deze bezorgdheid of boosheid uitmaakt voor de wijze waarop met hen in contact is te treden en te communiceren.
- Het gebruik van het containerbegrip bij overheidscommunicatie leidt tot een grote(re) kans op miscommunicatie, verwarring, toegenomen spanningen en escalatie.
- Gerichte(re) aankleding, invulling en vorm van communicatie met te onderscheiden categorieën 'verontruste burgers' bijdraagt aan meer effectiviteit (in relatie tot het doel) en recht doet aan de lokale realiteit.
- De analyse van de betrokken categorieën 'verontruste burgers' en de daaraan te koppelen communicatiestrategie en -invulling per situatie, gemeente en kwestie dient plaats te vinden.

Literatuur

- Brandsma, B. (2016) *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*, Schoonrewoerd: BB in Media
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001) *In dienst van de democratie*, Den Haag.
- Dekker, P. & J. den Ridder (red.) (2011) *Stemming onbestemd 2^e verdiepingsstudie*, Den Haag: SCP.
- Eeten, M. van, L. Noordegraaf-Eelens, J. Ferket & M. Februari (2012) *Waarom burgers risico's accepteren en waarom bestuurders dat niet zien*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Eysink Smeets, M., H. Moors & T. Baetens (2011) *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Eysink Smeets, M., T. Baetens & H. Moors (2011) *Het bijschaven van de veiligheidsbeleving*, in Secondant 5, oktober 2016, p. 26-29.
- Gruijter, M. de, E. Smits van Waesberghe & H. Boutelier (2011) *'Een vreemde in eigen land'. Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*, Utrecht/ Amsterdam: FORUM/ Aksant.
- Helsloot, I. & M. In 't Veld (2014) *Kennisdocument Ongerust over onrust*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Houwelingen, P. van (2011) *Bezorgde en boze burgers*, in P. Dekker & J. den Ridder (red.) *Stemming onbestemd 2^e verdiepingsstudie. Continue Onderzoek Burgerperspectieven*, Den Haag: SCP, p. 112-135.
- Macrae, D. (2013) *Concern assessment*, in Ministerie van BZK, *Bundel Dag van de dilemma's en oplossing*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Moors, H. & E. van den Reek Vermeulen (2010) *Voedingsbodem voor radicalisering bij kleine etnische groepen in Nederland. Deelrapport literatuurstudie*, Tilburg: IVA.
- Nieuwe Revu (2016) *De bezorgde burger radicaliseert*, nr. 31, 3-10 augustus 2016.
- Noelle-Neumann (1974) *Die Schweigespirale: Über die Entstehung der öffentlichen Meinung* in E. Forsthoft & R. Hörstel (red.) *Standorte im Zeitstrom: Festschrift für Arnold Gehlen* Frankfurt: Athnäum, p. 299-330.
- Noelle-Neumann, E. (1984) *The Spiral of Silence. Public Opinion – Our Social Skin*, Chicago: Chicago University Press.
- Ridder, J. den & P. Dekker (2015) *Meer democratie, minder politiek. Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag: SCP.
- Sloopman, M. & J. Tillie (2006) *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*, Amsterdam: IMES.
- Steenvoorden, E.H. (2016) *Societal Pessimism: A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences*, Amsterdam: NISR UvA.
- Verhoeven, I. (2009) *Boze burgers. Politieke mobiliteit tegen de gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving*, in *Sociologie* jrg.5, 2009-2, p.203-220.
- Witte, R. (2010) *Al eeuwenlang een gastvrij volk. Racistisch geweld en overheidsreacties in Nederland 1950 – 2009*, Amsterdam: Aksant/ Amsterdam University Press.
- Wonderen, R. van & R. Witte (2016) *Handreiking Omgaan met maatschappelijke spanningen*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving (zie <http://www.kis.nl/publicatie/omgaan-met-maatschappelijke-spanningen>).