

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68602>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-20 and may be subject to change.

Consensus bouwen in een probleemwijk

MODELBOUW ALS INTERVENTIEMETHODE BIJ HET BESTRIJDEN VAN OVERLAST

Het aanpakken van overlast in een probleemwijk vraagt consensus van de betrokken partijen over de oorzaken van het probleem. Omdat de gemeente, politie, justitie, woningcorporaties, scholen en welzijnsorganisaties met verschillende aspecten van het probleem te maken hebben, moeten ze deze kennis met elkaar delen om een totaaloverzicht te krijgen. In dit artikel evalueren we het gebruik van groepsmodelbouw als methode om diverse betrokkenen een gezamenlijke probleemanalyse te laten ontwikkelen. We laten zien dat de methode bijdraagt aan een open communicatie tussen betrokkenen en dat betrokkenen inderdaad meer kennis verkrijgen over de oorzaken van het probleem. De kennis over de mogelijkheden om in te grijpen neemt niet zozeer toe, maar betrokkenen evalueren deze mogelijkheden wel positiever.

Inleiding

In een aantal straten in een buitenwijk van een Nederlandse stad¹ vinden structurele verstoringen van de openbare orde plaats. Er is overlast en criminaliteit, oneigenlijk gebruik van openbare ruimte en nieuwe bewoners worden geïntimideerd. Als deze problemen escaleren tijdens een nieuwjaarsnacht, vindt de betreffende gemeente het tijd om in te grijpen.

Op verzoek van de gemeente zetten onderzoekers van de Radboud Universiteit Nijmegen de methode van groepsmodelbouw in om te helpen bij het maken van een analyse van dit probleem. Deze interventiemethode vraagt intensieve deelname van de direct betrokkenen. Vertegenwoordigers van gemeente, politie, justitie, woningcorporaties, scholen en welzijn bouwen samen een causaal diagram waarmee ze de verstoringen van de openbare orde proberen te verklaren. De onderzoekers begeleiden dit proces door middel van het faciliteren van een modelbouwsessie en ondersteuning met software (Vensim). Het gezamenlijk bouwen aan een model zou de betrokkenen moeten stimuleren hun kennis over verschillende aspecten van het probleem te delen en een totaaloverzicht te krijgen.



Efèrne Rouwette, Inge Bleijenbergh, Vincent Peters en Theo van Mullekom

Dr. E.A.J.A. Rouwette en dr. I.L. Bleijenbergh zijn respectievelijk als universitair hoofddocent en universitair docent verbonden aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen. Dr. V.A.M. Peters is vemoot en adviseur bij Samenspraak Advies te Nijmegen. Drs. T. van Mullekom is freelance onderzoeker en trainer.

Het biedt tevens de mogelijkheid aangrijpingspunten voor beleid te formuleren. In dit artikel beschrijven we dit proces en evalueren we de uitkomsten ervan. We evalueren aan de hand van de mate waarin de communicatie open is, of de deelnemers van elkaar konden leren, en de kwaliteit van conclusies die dit oplevert.

1. Aanleiding

Met groepsmodelbouw kiest de gemeente voor de toepassing van een relatief nieuwe interventiemethode. De betreffende gemeente heeft al eerder ervaring opgedaan met participatieve onderzoekstrajecten bij de betreffende universiteit. Het contact met de onderzoekers is dus al gelegd. Bovendien staan de betrokken beleidsmedewerkers positief tegenover het idee een nieuwe methode toe te passen. Groepsmodelbouw is halverwege de jaren negentig aan de Radboud Universiteit Nijmegen en de State University of New York in Albany ontwikkeld onder de naam *group model building*. Doel van de methode is om met een groep professionals inzicht te verwerven in zogenaamde *messy problems*: complexe sociale problemen waarover verschillende opvattingen bestaan en die relaties hebben met andere sociale problemen (Richardson en Andersen, 1995; Vennix, 1996). In Nederland is de methode onder andere gebruikt door Vermaak (2006). De verstoringen van de openbare orde in de wijk lijken gezien te kunnen worden als een dergelijk *messy* probleem. Doordat de verstoringen in de wijk samenhangen met het woonklimaat, de ruimtelijke ordening, de veiligheid en de sociale structuur in de wijk, is het belangrijk betrokkenen vanuit al deze verschillende deelgebieden in het proces te betrekken en op één lijn te krijgen.

Étienne Rouwette, Inge Bleijenbergh, Vincent Peters en Theo van Mellekom

THEORETISCH KADER

De theoretische veronderstellingen die aan groepsmodelbouw ten grondslag liggen, zijn gebaseerd op twee wetenschappelijke disciplines, namelijk managementwetenschappen, in het bijzonder systeemdynamica, en de sociale psychologie. Systeemdynamica is ontwikkeld door Forrester (1961). Zijn uitgangspunt is dat besluitvormingsprocessen kunnen worden gekarakteriseerd als feedbacksystemen, waarbij beslissingen ten aanzien van een onderdeel de hele omgeving beïnvloeden. Veranderingen in de omgeving hebben vervolgens weer invloed op de volgende beslissingen die worden genomen, waardoor een gesloten keten van oorzaak en gevolg (een feedbackketen) ontstaat. Door deze ketenen van oorzaak en gevolg in een causaal model zichtbaar te maken, kunnen besluitvormers beter overzien waar aangrijpingspunten zijn voor beleid en welke gevolgen een bepaalde beslissing zal hebben.

Groepsmodelbouw is tevens gebaseerd op de sociale psychologie, vooral ten aanzien van leerprocessen in organisaties. Het uitgangspunt is dat mensen hun omgeving waarnemen en interpreteren vanuit hun eigen veronderstellingen. Voordat mensen hun cognities, opinies en evaluaties bijstellen, moet aan twee voorwaarden zijn voldaan. Het is noodzakelijk dat ze gemotiveerd zijn om zich in een

onderwerp te verdiepen. Daarnaast moeten ze maximale mogelijkheden hebben om nieuwe informatie over dit onderwerp te verkrijgen en te verwerken (Petty en Wegener, 1998; Petty en Cacioppo, 1986).

Groepsmodelbouw is gebaseerd op het idee dat groepen in staat zijn te leren in een context waarin sprake is van zoveel mogelijk open communicatie. De facilitator speelt daarin een doorslaggevende rol. Groepen van vijf tot maximaal twintig deelnemers bouwen, onder begeleiding van een facilitator, gezamenlijk een causaal model van het complexe probleem waarmee ze allemaal te maken hebben. Een dergelijk model geeft de belangrijkste factoren weer die volgens de betrokkenen van invloed zijn op het ontstaan en het in stand blijven van het probleem. Deze methode zou op twee manieren open communicatie bevorderen. Allereerst nodigt het bouwen van het model de deelnemers uit tot een concrete en compacte weergave van de 'mentale modellen' die ze hebben ten aanzien van het probleem. Doordat de facilitator de veronderstellingen van deelnemers bevrageet en benoemt, worden deze expliciet. De methode biedt hiermee de mogelijkheid voor maximale uitwisseling van informatie tussen de verschillende deelnemers. Daarnaast bevordert de methode de mogelijkheid om zich in een onderwerp te verdiepen. Bij groepsmodelbouw vervullen de deelnemers aan het modelbouwproces de rol van deskundigen op hun eigen terrein, terwijl de facilitator slechts degene is die het proces begeleidt. Deze rolverdeling zou betrokkenen helpen om mee te denken en het gevoel geven zelf de oplossing voor het probleem te formuleren (Vennix, 1996; Vermaak 2006).

Doordat aan de voorwaarden voor open communicatie is voldaan, zou groepsmodelbouw deelnemers maximaal in staat stellen om te leren. Het gezamenlijk bouwen van een causaal model biedt de deelnemers de gelegenheid hun deelvisies te integreren tot een totaalvisie en zo dus nieuwe kennis te verwerven. Daarnaast verwachten we dat groepsmodelbouw bijdraagt aan de kwaliteit van de probleemanalyse. Het causale diagram dat de uitkomst is van een groepsproces, zal een meer valide weergave vormen van het probleem dan een weergave die is gebaseerd op de visie van een of enkele actoren.

We willen deze theoretische uitgangspunten toetsen in deze concrete casus. We hebben in de gemeente een groepsmodelbouwtraject toegepast gedurende drie bijeenkomsten. Tijdens de eerste bijeenkomsten is een open inventarisatie gemaakt van de variabelen die samenhangen met de overlast. Tijdens de eerste en tweede bijeenkomst vond daarnaast een groepsdiscussie plaats over de wijze waarop deze variabelen samenhangen met het probleem. Dit is vertaald in een causaal model. Tussen de bijeenkomsten konden de deelnemers reageren op het voorlopige model door middel van een werkboek. Daarnaast zijn deelnemers gevraagd om aangrijpingspunten voor beleid aan te dragen. Deze resultaten zijn verwerkt in een concepteindverslag en teruggekoppeld tijdens de derde en laatste sessie van het groepsmodelbouwtraject. De vraagstelling die we hanteren is:

In welke mate heeft groepsmodelbouw bijgedragen aan open communicatie over verstoringen van de openbare orde in een probleemwijk?

In welke mate heeft groepsmodelbouw bijgedragen aan leren van deelnemers in deze casus?

Wat is de kwaliteit van de conclusies in deze casus?

We zullen deze vragen beantwoorden door eerst in te gaan op de operationalisering van deze begrippen en de methoden die we hebben gehanteerd om ze te meten. Vervolgens geven we een beschrijving van de inhoud van het modelbouwtraject en als laatste gaan we in op de resultaten van de evaluatie.

2. Onderzoeksmethode

Dit artikel heeft een evaluatief karakter. We gebruiken voor de evaluatie een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. De kwantitatieve methoden zijn gesloten vragenlijsten die voorafgaand aan het traject en na afloop bij de deelnemers zijn afgenomen. De kwalitatieve methoden omvatten open interviews na afloop van de interventie, de observatie van sessies en inhoudsanalyse van de sessieverslagen. Door de transcripties van de open interviews te vergelijken met de scores van de vragenlijsten passen we triangulatie van methoden toe. Om de toepassing van groepsmodelbouw in deze concrete casus te kunnen evalueren, geven we eerst een definitie van de criteria die we hanteren, namelijk open communicatie, leren, en kwaliteit van conclusies. Vervolgens geven we aan welke databronnen we gebruikt hebben, welke meetinstrumenten daarbij pasten en welke voor- en nadelen ieder van deze alternatieven heeft.

Onder *open communicatie* verstaan we een situatie waarin verschillende deelnemers aan de discussie in gelijke mate hun cognities, opinies en intenties met elkaar delen en waarin ze bereid zijn deze naar aanleiding van discussie bij te stellen.

Onder *leren* verstaan we verschuivingen in cognities, evaluaties en intenties (Ajzen, 2001; Rouwette, Vennix en Felling, 2008). We maken daarbij een onderscheid tussen leren ten aanzien van de situatie en leren met betrekking tot ingrepen in de situatie.

Als criterium om de *kwaliteit van de conclusies* te beoordelen, verwijzen we naar de mate waarin de conclusies alle relevante aspecten van het probleem omvatten. Tabel 1 geeft aan hoe we informatie over deze drie concepten hebben verzameld. Deze meting volgt een vergelijkbare opzet als Huz, Andersen, Richardson en Boothroyd (1997).

Voor de metingen met vragenlijsten is zoveel mogelijk gebruikgemaakt van bestaande operationalisaties en metingen. Om leren te meten gebruiken we bijvoorbeeld items over cognities, evaluaties en intenties zoals die ontwikkeld zijn door Ajzen en anderen (Ajzen, 2001). Voor de kwaliteit van de conclusies gebruiken we een vragenlijst van tien items, zoals ontwikkeld door Janis en Mann (1977). De vragenlijst voor open communicatie bestaat uit zes items en is ontwikkeld door Rouwette (2003). Eden (1995) betwijfelt de waarde van vragenlijsten in het vaststellen van effecten van modelbouwmethoden. Hij stelt dat managers zel-

Tabel 1.
Bronnen, meet-
instrumenten en hun
voor- en nadelen

	Bron	Meetinstrument	Voor- en nadelen
Open communicatie	Deelnemers	Vragenlijst na afloop (6 items, cf. Rouwette, 2003)	Alleen deelnemers kunnen beoordelen in hoeverre relevante informatie is gedeeld
	Observatie sessies	Aantekeningen facilitator en modelbouwer	
Leren	Deelnemers	Vragenlijst vooraf en na afloop (cognities, evaluaties en intenties, 27 items, cf. Aijzen 2001; Rouwette, 2003); interviews na afloop	Metingen achteraf kunnen vertekend worden door hindsight bias (cf. Fischhoff, 1975)
	Observatie sessies	Aantekeningen facilitator en modelbouwer	
	Sessieverslagen	Conclusies ten aanzien van acties genoemd in vragenlijst vooraf	
Kwaliteit van conclusies	Deelnemers	Vragenlijst na afloop (10 items, cf. Janis en Mann, 1977); interviews na afloop	In meting proces zijn deelnemers belangrijkste bron, in meting uitkomst kan hindsight bias (cf. Fischhoff, 1975) optreden
	Sessieverslagen	Conclusies ten aanzien van acties genoemd in vragenlijst vooraf	

den meewerken aan het invullen van vragenlijsten en dat interviews de antwoorden in vragenlijsten soms in een heel ander daglicht stellen. Ook wij hadden de ervaring dat de managers of professionals weinig zin hadden in lange vragenlijsten. We hebben de set items bij ieder concept zo klein mogelijk gehouden. Naast vragenlijsten hebben we ook halfgestructureerde interviews afgenomen om de uitkomsten van de vragenlijsten te kunnen interpreteren. We beperken ons niet tot een meting achteraf, omdat deze vertekend kan zijn door *hindsight bias* (Fischhoff, 1975): gebeurtenissen in de afgelopen tijd beïnvloeden hoe iemand terugkijkt naar het verleden. In ons geval zou de conclusie dat het probleem in de wijk ernstig is, ertoe kunnen leiden dat deelnemers achteraf veronderstellen dat ze altijd al die mening waren toegedaan. Om verschuiving van kennis te kunnen vaststellen, hebben we de acties die deelnemers in de vragenlijst vooraf hebben genoemd, steeds in de interviews betrokken. Door te benoemen wat deelnemers aanvankelijk zeiden en te bevragen hoe ze er nu over dachten, waren veranderingen in cognities, evaluaties en intenties expliciet onderwerp van gesprek. We konden de uitspraken van de deelnemers hierover bovendien vergelijken met de conclusies in de sessierapporten.

Wat betreft de kwaliteit van conclusies baseren we ons op de theorie van Janis en Mann (1977, p. 11). Janis en Mann stellen dat als in het proces van besluitvorming alle relevante aspecten van het probleem aan de orde zijn gekomen, de conclusie waarschijnlijk van hoge kwaliteit zal zijn. We hebben de deelnemers hierover bevraagd door middel van een vragenlijst. In totaal namen zeventien direct

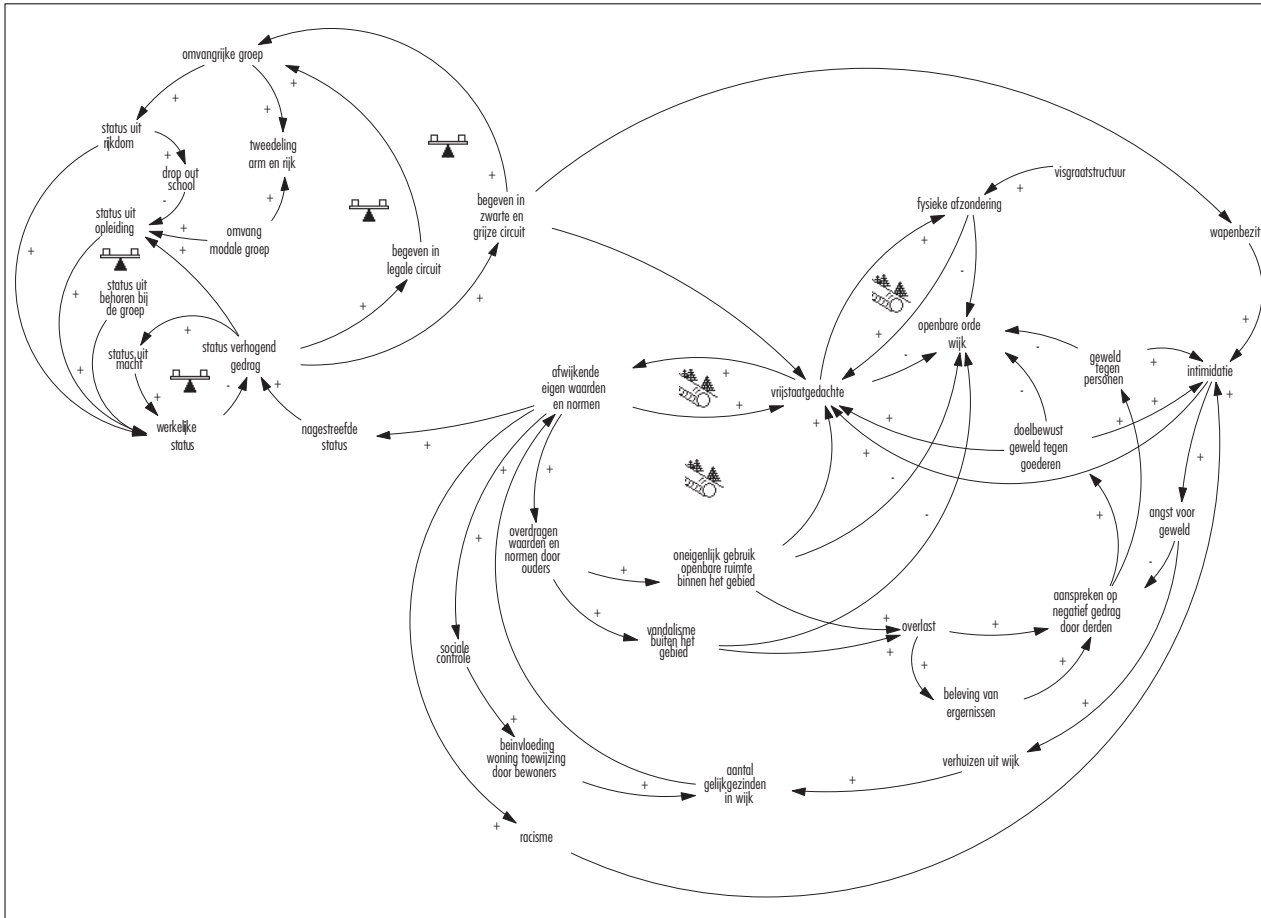
betrokkenen van de gemeente, politie, justitie, woningcorporaties, scholen en welzijn deel aan het modelbouwtraject, van wie acht tijdens alle drie de bijeenkomsten aanwezig waren. Bij twaalf deelnemers is een voormeting afgenomen door middel van een vragenlijst en bij de acht deelnemers onder hen die alle drie de sessies volgden, ook een nameting. Bij vijf deelnemers die later instroomden, is alleen een nameting gehouden. Elf deelnemers (onder wie alle deelnemers die alle drie de keren aanwezig waren) zijn geïnterviewd vijf maanden na afloop van de interventie. We hebben met andere woorden alle deelnemers meer of minder intensief bevraagd.

3. Analyse

We beginnen de analyse door een beeld te geven van de uitgangssituatie van het project. De problemen in de wijk hadden betrekking op verstoringen van de openbare orde. In de betreffende wijk werd meerdere malen melding gemaakt van criminele activiteiten, oneigenlijk gebruik van woonhuizen en openbare ruimte, overlast en intimidatie en geweld tegen bewoners. De betrokken actoren hadden afzonderlijk maatregelen genomen om de problemen op hun eigen terrein aan te pakken, maar tot dusverre zonder dat er sprake was van een duidelijke verbetering. De indruk bestond dat dit kwam, omdat een integrale probleem-analyse en gezamenlijke aanpak van de problemen ontbraken. Rond de jaarwisseling van 1998-1999 vonden opnieuw hevige verstoringen van de openbare orde plaats. Dit vormde voor de coördinator integrale veiligheid en de verantwoordelijke stadsdeelmanager de aanleiding om een project te starten, waarin de betrokken partijen een gezamenlijk beeld van het probleem konden ontwikkelen. Om de open uitwisseling van meningen te bevorderen, behoorde het ontwikkelen van beleid niet tot de doelstellingen van dit project.

INTERACTIES TIJDENS DE INTERVENTIES

Het groepsmodelbouwproces begon met toepassing van de nominale groepstechniek (Delbecq, Van de Ven en Gustafson, 1975). In de eerste sessie maakten de deelnemers een inventarisatie van de factoren die in de beleving van de deelnemers een belangrijke rol spelen in de problemen in de wijk. In overleg met de opdrachtgever werd de variabele 'openbare orde in de wijk' als uitgangspunt genomen. De deelnemers gaven op papier antwoord op de vraag: welke variabelen spelen een rol in de openbare orde in deze wijk? De lijst van variabelen die hieruit werd afgeleid, vormde de basis voor de discussie, waarin deelnemers steeds een variabele uitkozen en bespraken hoe deze de openbare orde in de betreffende wijk beïnvloedt. Deze variabele kreeg vervolgens een plaats in een causaal model. Het causale model was steeds een weergave van de discussie tot op dat moment en ontwikkelde zich gedurende meerdere sessies. In figuur 1 is het uiteindelijke model weergegeven. Het symbool van de wip geeft een negatief feedbackproces aan en het symbool van een sneeuwbal een positief feedbackproces. De belangrijkste variabelen uit dit model komen hieronder aan de orde.



Eritzine Rouwette, Inge Bleijenberg, Vincent Peters en Theo van Mullekom

Figuur 1.

Causaal model van overlast in een probleemwijk

Vooroordelen

Groepsmodelbouw is een methode om (impliciete) kennis zichtbaar te maken van deelnemers met zeer verschillende achtergronden. Dat bleek al meteen aan de lengte van de lijst met variabelen; de twaalf deelnemers noemden maar liefst zeventig variabelen die met het probleem samenhangen. Deze varieerden van verveling bij jongeren tot klaagmoedigheid bij bewoners en van inkomensverschillen binnen de wijk tot de 'sociale sfeer van woonwagendwoneers'. De laatste variabele verwees naar het feit dat een groep woonwagendwoneers door de gemeente in de wijk gehuisvest was, met als streven het woonwagendkamp op te heffen. Deze variabele maakte tijdens de eerste sessie intensieve discussie los. Een aantal deelnemers verwees naar afwijkende normen en waarden specifiek van de woonwagendwoneers in de probleemwijk. Een andere deelnemster vond echter dat hieruit stereotiepe gedachten spraken over 'woonwagendwoneers' en dat dit vooroordelen bevestigde. Ze dreigde de sessie te verlaten. Na een intensieve discussie werd een compromis bereikt over de manier waarop dit onderwerp in het model zou terugkomen. De deelnemers waren het erover eens dat een groep bewoneers in de wijk een eigen waarden- en normenpatroon hanteert dat afwijkt

van wat maatschappelijk gezien als aanvaardbaar wordt beschouwd. De deelnemers konden samen echter ook voldoende sociale, economische en ruimtelijke factoren bedenken om deze situatie te verklaren.

Vrijstaatgedachte

Deelnemers probeerden het eigen waarden- en normenpatroon van de bewoners die overlast veroorzaken, concreet te benoemen. De discussie hierover leidde tot de eerste verklarende variabele in het model, namelijk de 'vrijstaatgedachte'. In de opvatting van de deelnemers had een gedeelte van de bewoners van de wijk het idee dat ze in een vrijstaat wonen, waarbinnen ze eigen baas zijn. Binnen de wijk gelden andere regels dan daarbuiten. Deze vrijstaatgedachte hangt samen met een eigen waarden- en normenpatroon, dat afwijkt van wat maatschappelijk aanvaard is.

Eigen waarden- en normenpatroon

Met het 'eigen waarden- en normenpatroon' benoemden de deelnemers de tweede verklarende variabele van het model. Bewoners kennen een systeem van sociale controle dat deze waarden en normen in stand houdt. De ouders van de wijk dragen hun eigen waarden en normen via de opvoeding over aan de kinderen. Maar de sociale controle strekt zich ook uit naar het gebied dat men bewoont. Als de woningbouwvereniging een woning toewijst aan iemand die niet tot de groep behoort, ondernemen de bewoners activiteiten om dat te verhinderen, bijvoorbeeld door intimidatie. De politie en woningbouwvereniging gaven hier voorbeelden van. Zo proberen bewoners vrijkomende woningen zoveel mogelijk te laten bezetten door mensen die binnen de eigen cultuur passen: het aandeel 'gelijkgezinden' in de wijk neemt toe. Dat mechanisme versterkt zich ook zonder dat de bewoners dit actief aansturen. Potentiële bewoners die voor de vrijkomende huizen in aanmerking komen, haken af als de normen en openbare orde in de wijk voor hen niet acceptabel zijn.

Streven naar status

Bij het eigen waarden- en normenpatroon van de groep bewoners behoren ook specifieke bronnen van status. Macht, lidmaatschap van de groep, gebruik van geweld, opleiding en rijkdom zijn volgens de deelnemers aan de discussie allemaal bronnen van status. Ze noemen dit als derde verklarende variabele voor verstoringen van de openbare orde. Ze zien binnen de groep bewoners een deelgroep die vooral status hecht aan rijkdom. Deze groep wil snel en veel geld verdienen, zowel met legale activiteiten als via het grijze en zwarte circuit. Een effect van deze behoefte aan status is dat jongeren geneigd zijn snel van school te gaan om geld te verdienen. Een andere deelgroep, die minder financiële middelen heeft, hecht sterker aan de status van opleiding. Het basisonderwijs speelt hierbij een grote rol. Leerlingen worden in het basisonderwijs langdurig begeleid door dezelfde leraar en bouwen zodoende een vertrouwensrelatie op. De vertegenwoordiger van de basisschool meldt dat deze persoonlijke band de betrokkenheid bij het basisonderwijs versterkt en de wil om de school af te maken vergroot.

Crimineel gedrag

Een deel van de bewoners, dat vooral status ontleent aan rijkdom, neemt een toevlucht tot het grijze en zwarte circuit om snel veel inkomen te verwerven. Deelnemers aan de modelbouwsessie noemden het overtreden van milieuwetten, misbruik van sociale voorzieningen (waarbij mensen een uitkering hebben naast eigen inkomsten), illegale handel (voornamelijk in de autobranche) en drugshandel als voorbeelden van gedrag dat zich feitelijk in de wijk voordoet. Deze vormen van gedrag hebben zowel een direct als een indirect effect op de openbare orde. Het is hiermee de vierde verklarende variabele. Het gebruik van drugsbanden heeft een direct effect op de openbare orde, net als overtreding van milieuwetten. Het indirecte effect is dat het de vrijstaatgedachte versterkt: in dit gebied doen wij wat naar ons idee is toegestaan.

Ongewenst gedrag

Het eigen waarden- en normensysteem laat gedrag toe dat door de rest van de maatschappij als ongewenst wordt beschouwd. Hiermee benoemden de deelnemers de vijfde verklarende variabele voor de verstoringen van de openbare orde. Ze onderscheiden oneigenlijk gebruik van de openbare ruimte, vandalisme in het gebied buiten de wijk, geweld tegen goederen en geweld tegen personen. Al deze gedragingen werken de intimidatie van de andere bewoners in de hand en hebben een rechtstreekse invloed op de openbare orde in de wijk. Naarmate ze meer voorkomen, zal het niveau van openbare orde afnemen. Oneigenlijk gebruik van de openbare ruimte en geweld tegen goederen versterken door hun directe zichtbaarheid ook de vrijstaatgedachte. Daarnaast hebben ze invloed op het gedrag van andere bewoners. Hiermee benoemden deelnemers een zesde verklaring: de reactie van de andere wijkbewoners.

Reactie andere wijkbewoners

Andere bewoners van de wijk ervaren vandalisme en oneigenlijk gebruik van de openbare ruimte als overlast. Als die overlast toeneemt of vaker voorkomt, zullen mensen geneigd zijn anderen aan te spreken op dergelijk gedrag. Maar aangezien dergelijk aanspreken in dit deel van de wijk geweld tegen goederen of personen uitlokt, slikken bewoners vervolgens hun commentaar vaak in. Deelnemers aan de discussie stelden dat bewoners intimidatie en een gevoel van angst ervaren. Ze verwachtten dat, naarmate meer mensen de situatie als bedreigend ervaren, meer mensen zullen verhuizen naar locaties buiten de wijk.

Fysieke structuur

Uiteindelijk richtte de discussie zich op de wijze waarop de fysieke structuur van de wijk de vrijstaatgedachte versterkt. De gemeente en woningbouworganisatie gaven aan dat de visgraatstructuur van de bebouwing de fysieke afzondering versterkt, evenals het feit dat er geen doorgaande wegen zijn. De feitelijke sociale controle op verstoringen van de openbare orde is daardoor zeer laag. Mensen van de gemeente willen daarom een doorsteek realiseren, waardoor er meer verkeer is en de politie gemakkelijker kan ingrijpen.

De verschillende verklarende variabelen vormen een beschrijving van de structuur van het probleem. Wat de ontwikkeling van de openbare orde in de wijk betreft springen twee zaken in het oog. Enerzijds is de openbare orde in de wijk lager dan in andere wijken van de stad en ook lager dan maatschappelijk aanvaardbaar is. Het model laat zien dat een aantal zaken samenhangen met het lage niveau van de openbare orde: vooroordelen, streven naar status, crimineel gedrag, ongewenst gedrag, reactie andere wijkbewoners en fysieke structuur. Maar het model laat ook zien dat zeer specifiek voor dit deel van de stad is, dat er sprake is van de vrijstaatgedachte en een eigen waarden- en normenpatroon, die op zichzelf ook tot een verlaging van het niveau van de openbare orde leiden. Deze vrijstaatgedachte en het eigen waarden- en normenpatroon kunnen dus verklaren dat de bedreiging van de openbare orde in deze wijk in versterkte mate optreedt. Anderzijds leidt een verstoring van de openbare orde niet onmiddellijk tot een verslechtering en verdere escalatie van overtredingen. Er zijn met andere woorden mechanismen die een uitschieter (verslechtering of verbetering) weer afbuigen naar het oude – lage – niveau van openbare orde. In modeltermen betekent dit, dat er naast positieve feedbackprocessen, die leiden tot escalatie, ook sprake moet zijn van negatieve feedbackprocessen, die een dempend effect hebben. Twee belangrijke factoren in dit opzicht zijn repressie van buitenaf en sociale controle door de groep bewoners zelf. Criminele activiteiten worden deels in de hand gehouden door repressie van controlerende instanties. Ook is er sprake van een zelfregulerend vermogen in de groep. Nadat we in het voorgaande de inhoud van het ontwikkelde model hebben besproken en toegelicht, gaan we in de volgende paragrafen in op het proces en de proceskenmerken van de modelbouwsessies zoals die zijn uitgevoerd.

4. Modelbouwproces

OPEN COMMUNICATIE

In welke mate heeft het instrument ‘groepsmodelbouw’ inderdaad bijgedragen aan een open communicatie tussen de deelnemers? We vergelijken de score op de vragenlijst met de interviews en observatie (alle antwoorden op een schaal van 1 = zeer mee oneens tot 5 = zeer mee eens). De deelnemers meldden dat de sessies gekenmerkt werden door open communicatie (3,9) en dat iedereen de kans kreeg zijn of haar standpunt naar voren te brengen (4,0). Deelnemers hadden wel enigszins het gevoel dat de discussie door enkele personen werd gedomineerd (3,2). Ze verwijzen naar de voorstellen van de opdrachtgever voor ingrepen in de fysieke structuur van de wijk. Blijkbaar maakt de intensieve betrokkenheid van de opdrachtgever bij de opzet van het project dat deze relatief gemakkelijk standpunten inbrengt in de discussie. De deelnemers ervaren de communicatie als behoorlijk open, maar toch blijkt niet noodzakelijkerwijze dat alles wordt uitgesproken tijdens de sessies. Zo bleek uit de interviews dat sommige deelnemers ergernissen ervoeren over het functio-

neren van andere organisaties in de wijk. Een enkeling stelt dat anderen het probleem mee in stand houden:

‘Als iedereen doet wat hij moet doen, is het probleem voor een heel eind voorbij.’

Deze kritiek is in de sessies niet rechtstreeks geuit.

‘En de lafheid van mij is waarschijnlijk dat ik het niet keihard eens een keer ook zo benoemd heb. In voorzichtige bewoordingen, vaak ook niet eens tegen de juiste mensen, want degenen tegen wie ik dan aanklets dat zijn nog niet de slechtste.’

De sessies blijken daarmee vooral te stimuleren tot het uitwisselen van kennis en feitelijke ervaringen, en minder tot het uiten van ongenoegen of het aanspreken van anderen op hun gedrag. Gezien de score op de vragenlijst is dat blijkbaar ook niet iets wat de deelnemers van een dergelijke sessie verwachten.

LEREN

De vertegenwoordigers van verschillende organisaties hebben het probleem van de openbare orde in de wijk in drie sessies in model gebracht. Wat hebben de individuele deelnemers geleerd? We hebben deze uitkomsten gemeten aan de hand van een vragenlijst die vooraf en achteraf is afgenomen, aangevuld met de open interviews. Uit de vergelijking van de score op 27 items blijkt dat de kennis van deelnemers over het probleem significant veranderd is. De meeste geïnterviewden geven ook in de interviews aan dat ze een beter overzicht van het probleem hebben gekregen en dat er meer consensus bereikt is over het probleem. Ze zeggen overigens dat het daarbij meer om bevestiging en integratie van bestaande kennis gaat dan om nieuwe inzichten. Er lijkt een neiging om nieuwe kennis niet als zodanig te herkennen.

Behalve naar kennis over de situatie kan ook naar kennis over mogelijke ingrepen gekeken worden. Er zijn geen grote verschuivingen in de cognities over ingrepen in de situatie opgetreden. Wel zijn deelnemers sommige mogelijkheden beter gaan waarderen (bijvoorbeeld tijdig ingrijpen en samenwerking tussen instanties), maar ze zien geen grotere mogelijkheden om deze toe te passen. Een gebrek aan mankracht bij de politie zorgt er bijvoorbeeld voor dat lik-op-stukbeleid voor betrokkenen niet mogelijk lijkt, ondanks dat ze het probleem erkennen. Een nieuw computersysteem belemmert volgens een ander het tijdig versturen van incasso's door de woningbouworganisatie. En wanneer de structuur van de modelbouwsessies wegvalt, blijkt het lastig om de intensieve samenwerking op peil te houden.

Samenvattend blijkt uit de vragenlijsten dat het inzicht over hoe het probleem in elkaar zit, is toegenomen, hoewel de deelnemers het niet direct zo beleven. De meting met een vragenlijst en de wijze waarop deelnemers hierover rapporte-

ren, lopen hier uiteen. De kennis over ingrepen in het probleem is niet toegenomen, maar de evaluatie van de diverse ingrepen is door de sessies wel veranderd.

KWALITEIT VAN DE CONCLUSIES

Naast de uitkomsten voor de individuele deelnemers aan de sessie, is het van belang wat de uitkomsten zijn voor de gemeentelijke organisatie. Wat is de kwaliteit van de conclusies? Tijdens de sessies is nadrukkelijk de onderlinge samenhang tussen de verschillende aspecten van het probleem in beeld gebracht. Deelnemers hebben inzicht gekregen in het feit dat handhaving van de ene partij ook belangrijk is voor de andere partijen. Het causale model van het probleem maakt duidelijk dat tolerantie ten aanzien van bijvoorbeeld ongewenst gedrag invloed heeft op andere aspecten, zoals de vrijstaatgedachte. Dit inzicht vergroot het draagvlak om ook daadwerkelijk actie te ondernemen.

‘Dat broeide al, alleen door zo’n sessie wordt het wat versneld, omdat je toch weer met zijn allen bij elkaar zit en heel snel even wat gesprekken met elkaar hebt en “als jullie dat en dat doen, doen wij misschien dat en dat”. En als we dan samen bezig zijn, kunnen we een klap maken.’

De kwaliteit van de conclusies blijkt hoog te zijn. De deelnemers geven dat in antwoord op de vragenlijst (tien items) aan. De mate waarin alle relevante informatie is geïntegreerd in de uiteindelijke conclusies, scoort 3,9 (antwoorden op een schaal van 1 = zeer mee oneens tot 5 = zeer mee eens). Dit wordt bevestigd door opmerkingen in de derde sessie. De onderzoekers stellen in het conceptrapport dat het geschetste beeld een weergave is van de mening van deelnemers, maar niet zozeer van de feitelijke werkelijkheid. Het geschetste beeld is immers niet getoetst aan de hand van externe databronnen. De deelnemers reageren daarop bijna verontwaardigd:

‘Haal die paragraaf maar uit het rapport. Dit is zo als het is en dan kunnen ze het probleem tenminste niet blijven ontkennen.’

Minder hoog scoort de mate waarin de relevante informatie voor het afwegen van opties is gegeven, namelijk 3,1. Deelnemers missen vooral informatie over de kosten van verschillende soorten maatregelen. Een gedetailleerde uitwerking van oplossingen hoorde overigens niet tot de opdracht van de onderzoekers. Uit de evaluatie blijkt echter wel dat betrokkenen hieraan behoefte hadden gehad.

5. Discussie en conclusie

De vraagstelling die we hanteerden was: In welke mate heeft groepsmodelbouw bijgedragen aan open communicatie over verstoringen van de openbare orde in

een probleemwijk, in welke mate heeft het bijgedragen aan leren hierover en wat is de kwaliteit van de conclusies? Groepsmodelbouw heeft behoorlijk bijgedragen aan open communicatie over verstoringen van de openbare orde. Deelnemers aan de modelbouwsessies hebben hun eigen inzichten en ervaringen gedeeld en zijn zo tot een causale weergave van het probleem gekomen die ze gezamenlijk delen. Een kanttekening is dat deelnemers kritiek op het functioneren van andere organisaties niet rechtstreeks hebben geuit, terwijl ze die wel hebben. In de interviews achteraf noemden deelnemers een aantal punten waarop de organisaties 'elkaar in de steek hebben gelaten'. Blijkbaar dwingt de methode van groepsmodelbouw vooral tot constructieve discussie en minder tot het uiten van kritiek. Indirect is de samenhang tussen het functioneren van de ene organisatie en de mogelijkheden van de andere wel in het model verwerkt. Zonder elkaar rechtstreekse verwijten te maken, nemen de verschillende betrokkenen zich voor om samen te werken en op hun eigen deelterrein aan de slag te gaan. Alle geïnterviewden laten hiertoe bereidheid zien. Vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen of een dergelijke constructieve discussie voldoende is om samenwerking te verbeteren, of dat een duidelijk benoemen van pijnpunten noodzakelijk is. Deze casus maakt hier de grenzen zichtbaar van de toepassing van de methode. Vennix (1996) stelt dat groepsmodelbouw vooral geschikt is in situaties met cognitief conflict (verschillende meningen). Als er sprake is van veel emotioneel (interpersoonlijk) conflict, is het beter andere benaderingen te gebruiken. Een zeker niveau van emotioneel conflict was in deze casus aanwezig, omdat we het over sociale problemen hebben die betrokkenen direct raken in de uitoefening van hun dagelijks werk. Hoewel de discussie in de eerste sessie even dreigde te escaleren (een deelnemer gaf aan de sessie te willen verlaten), bleef deze beperkte mate van emotioneel conflict volgens ons hier wel hanteerbaar. We zien daarvoor drie redenen. Het samen opbouwen van inzichten vergroot het vertrouwen in elkaars bijdrage; het laat zien dat alle betrokken gezamenlijk een doelstelling kunnen realiseren. Daarnaast biedt de methode deelnemers gelegenheid de uitgangspunten van hun eigen handelen te benoemen. Deelnemers leggen aan elkaar uit waarom ze dingen doen en hoe ze deze aanpakken. Ten derde creëren de deelnemers in de sessie een gemeenschappelijk taalveld om overwegingen en betekenissen in te vatten. Het in de groep gezamenlijk ontwikkelen van de term 'vrijstaat' is daar een goed voorbeeld van. Samengevat veronderstellen we dat het samen bouwen van een model en daardoor begrijpelijk uitleggen wat ieders uitgangspunten zijn een gemeenschappelijk taalveld creëert dat interpersoonlijk conflict kan verminderen.

Ten aanzien van kennis over hoe het probleem in elkaar zit, is de uitslag ambivalent. De kennis over oorzaken van het probleem is toegenomen, maar de kennis over ingrepen in het probleem is niet veranderd. Wel is de evaluatie van diverse ingrepen verschoven. Dat laatste punt maakt zichtbaar hoe kwetsbaar de samenwerking is tussen verschillende instanties die zich met een wijk bezighouden. Verschillende deelnemers geven aan weliswaar meer draagvlak voor actie te ervaren, maar hier vanwege praktische redenen op korte termijn geen gehoor aan te kunnen geven.

Over de kwaliteit van de conclusies zijn de deelnemers tevreden. Zowel in de interviews als in de vragenlijst geven deelnemers aan dat alle relevante informatie is geïntegreerd in de analyse van het probleem. Ze stellen dat de conclusies voldoende 'neutraal' zijn om draagvlak te creëren. Wel hadden deelnemers graag meer inzicht gekregen in de kosten van diverse opties. Hoewel de opdrachtgever en onderzoekers zich hadden beperkt tot het maken van een probleemanalyse, leert dat ons dat een analyse en oplossingen voor mensen uit het beleidsveld meer vanzelfsprekend met elkaar samenhangen en we een dergelijke inperking bij een volgend onderzoek wellicht niet moeten accepteren.

REPRODUCEERBAARHEID EN BRUIKBAARHEID

De methode van groepsmodelbouw zou goed reproduceerbaar zijn in een andere geval van verstoringen van de openbare orde. Meestal wordt de methode toegepast binnen één organisatie, vooral in het bedrijfsleven maar ook binnen de non-profitsector (Rouwette, Vennix en Van Mullekom, 2002). In de hier beschreven casus was een veelheid van organisaties betrokken, zowel overheid als organisaties uit het maatschappelijke middenveld. Voor onderzoek op het gebied van openbare orde worden vooral (online) surveyonderzoek en inhoudsanalyse van documenten gebruikt en in mindere mate observatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008). (Groeps)interviews en workshops zijn relatief zeldzaam (RIVM, 2008). Wij stellen dat het in groepsverband onderzoeken van oorzaken en gevolgen van sociale problemen, zoals in deze casus gebeurde, de onderlinge afstemming en coördinatie tussen de betrokken actoren kan bevorderen. Ook kan het nieuwe inzichten bieden in de oorzaken van het probleem. De samenhang tussen de sociaaleconomische positie van groepen en overlast is uit de literatuur bekend (Engbersen, Vrooman en Snel, 1998). Modelbouw maakte in dit geval zichtbaar hoe ook de concrete ruimtelijke indeling van een wijk escalerend kan werken en een eigen normen- en waardepatroon in stand kan houden. Hiermee bood de methode een aanzet voor interventies in de fysieke structuur van de wijk.

In een themanummer van *M&O* werd een aantal participatieve interventiemethoden besproken (Geurts, Altena en Geluk, 2006). Groepsmodelbouw komt op een aantal belangrijke punten met deze methoden overeen: de methoden zijn gestuurd door een facilitator, gaan uit van *face-to-face* contact, structureren het groepsproces en bieden een visuele ondersteuning. Geurts, Altena en Geluk noemen als een van de mogelijke beperkingen van deze methoden dat ze ervan uitgaan dat 'het antwoord in de kamer is'. De kwalitatieve vorm van modelbouw die in deze casus is gehanteerd, is inderdaad niet gericht op empirische toetsing: de bruikbaarheid van het model voor betrokkenen is hier een belangrijke toets voor validiteit. We sluiten hiermee aan op de benadering die Vermaak (2006) beschrijft in termen van de committerende en de ontwikkelingsgerichte aanpak. Onze veronderstelling is echter dat de diversiteit van deelnemers ervoor zorgt dat het uiteindelijke model wel degelijk de feitelijke situatie benadert en in ieder geval werkbaar is voor de betrokken deelnemers.

6. Beperkingen en toekomstig onderzoek

Een eerste beperking van dit onderzoek is dat het gebaseerd is op een enkele casus. We hebben alle deelnemers aan dit project in meer of mindere mate bevroegd, maar in totaal namen slechts zeventien mensen deel aan dit project. De kleine omvang van de groep is echter een gegeven bij dit type interventies: om een redelijke spreektijd per deelnemer te garanderen wordt de maximale omvang van de groep meestal op 15-20 mensen gesteld. Om resultaten te onderbouwen is het volgens ons nuttig om verschillende projecten te vergelijken door middel van een meta-analyse. Op het gebied van groepsmodelbouw hebben Rouwette, Vennix en Van Mullekom (2002) een dergelijke meta-analyse uitgevoerd. Om uitspraken te kunnen doen over het effect van deze methode op het bestrijden van problemen in de openbare orde, zou onderzoek nodig zijn waarin de vertaalslag naar beleid wordt gemaakt. We hebben de invloed van de interventie gemeten op kennis van het probleem, maar niet op het gedrag van deelnemers. De opzet van het onderzoek was gericht op het creëren van een gezamenlijke probleemanalyse. De volgende stap in de methode van groepsmodelbouw, het bespreken en formuleren van concrete maatregelen, is in dit onderzoek niet uitgevoerd. Dit is door de deelnemers zelf ook als een gemis ervaren. Sommige deelnemers hadden in het bijzonder behoefte aan financiële doorberekening van bepaalde maatregelen. In toekomstig onderzoek zou het zinvol zijn de doorwerking van groepsmodelbouw op concrete beleidsplannen te meten.

Om leren te meten hebben we veranderingen in cognities, evaluaties en intenties onderzocht. We gingen er daarbij vanuit dat metingen achteraf niet voldoende zijn, omdat deze vertekend kunnen worden door *hindsight bias*, en vergeleken verschillende metingen om uitkomsten vast te kunnen stellen. Bij die vergelijking deed zich een effect voor dat we niet vooraf verwacht hadden. Gerapporteerde leereffecten bleken af te wijken van effecten die we waarnamen met behulp van de vragenlijsten. Achteraf blijkt deze discrepantie in de literatuur al bekend te zijn. Klassiek onderzoek van Nisbett en Wilson (1977; Wilson, 2002) laat zien dat mensen weinig inzicht hebben in of ze geleerd hebben en, als ze geleerd hebben, waardoor dat dan komt. In de meting van effecten van deze interventies is het dan ook aan te bevelen triangulatie van meetinstrumenten toe te passen. Een eenvoudige methode zou kunnen zijn om iedere deelnemer vooraf aan de sessies te vragen drie oplossingen voor het probleem op te schrijven en dit achteraf te herhalen. Verschillen tussen beide metingen zouden vrij zuiver cognitieve veranderingen kunnen laten zien. Onze vergelijking van bronnen en meetinstrumenten laat zien dat de voordelen van de ene methode de nadelen van een andere kunnen ondervangen.

Noot

1. Op nadrukkelijk verzoek van de betreffende gemeente, zijn de verwijzingen geanonimiseerd.

Literatuur

- Ajzen, I. – Nature and operation of attitudes. – In: *Annual Review of Psychology* (2001) 52, p. 27-58
- Delbecq, A.L., A.H. van de Ven, en G.H. Gustafson – *Group techniques for program planning : a guide to nominal group and Delphi processes.* – Glenview, IL : Scott, Foresman and Co, 1975
- Eden, C. – On evaluating the performance of ‘wide-band’ GDSS’s. – In: *European Journal of Operational Research* 81 (1995) p. 302-311
- Engbersen, G., J.C. Vrooman, en E. Snel – *Effecten van armoede : derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting.* – Amsterdam : Amsterdam University Press, 1998
- Fischhoff, B. – Hindsight does not equal foresight : the effect of outcome knowledge on judgement under uncertainty. – In: *Journal of experimental psychology : Human perception and performance* (1975) 1, p. 288-299
- Forrester, J.W. – *Industrial dynamics.* – Cambridge, MA : MIT Press, 1961
- Geurts, J.L.A., C.F. Altena, en B.G. Geluk – Interventie door interactie. Een vergelijkende beschouwing. – In: *M&O* (2006) 3-4, p. 322-351
- Huz, S., D.F. Andersen, G.P. Richardson, en R. Boothroyd – A framework for evaluating systems thinking interventions : an experimental approach to mental health system change. – In: *System Dynamics Review* 13 (1997) 2, p. 149-169
- Janis, I.L., en L. Mann – *Decision making : a psychological analysis of conflict, choice and commitment.* – New York : The free press, 1977
- Kenis, D.G.A. – *Improving group decisions. Designing and testing techniques for group decision support systems applying Delphi principles.* – Proefschrift, Universiteit Utrecht. – 1995
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – <http://www.minbzk.nl/actueel/onderzoeken/>, geraadpleegd op 6 juni 2008.
- Nisbett, R.E., en T.D. Wilson – Telling more than we can know : verbal reports on mental processes. – In: *Psychological Review* 84 (1977) 3, p. 231-259
- Petty, R.E., en J.T. Cacioppo – The elaboration likelihood model of persuasion. – In: *Advances in Experimental Social Psychology* (1986) 19, p. 123-205
- Petty, R.E., en D.T. Wegener – Attitude change : multiple roles for persuasion variables. – In: D.T. Gilbert, S.T. Fiske en G. Lindzey (eds.) – *The Handbook of Social Psychology.* – Boston : McGraw-Hill, 1998. – 4th ed. – Vol. 1, 2
- Richardson, G.P., en D.F. Andersen – Teamwork in group model building. – In: *System Dynamics Review* 11 (1995) 2, p. 113-137
- RIVM – http://www.groenendestad.nl/leefbaarheid/veiligheid/publicaties/beweging_en_veiligheid_in_de_wijk.htm, geraadpleegd 6 juni 2008
- Rouwette, E.A.J.A. – *Group model building as mutual persuasion.* – Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen. – Nijmegen : Wolf Legal Publishers, 2003
- Rouwette, E.A.J.A., J.A.M. Vennix, en T. van Mullekom – Group model building effectiveness : a review of assessment studies. – In: *System Dynamics Review* 18 (2002) 1, p. 5-45

- Rouwette, E.A.J.A., J.A.M. Vennix, en A.J.A. Felling – On evaluating the performance of problem structuring methods : an attempt at formulating a conceptual model. – In: *Group Decision and Negotiation*, forthcoming
- Vennix, J.A.M. – *Group model building : facilitating team learning using system dynamics*. – Chichester : Wiley, 1996
- Vermaak, Hans – Interactief werken met causale diagrammen. Leren omgaan met keuze en paradoxen in de procesvoering. – In: *M&O* (2006) 3-4, p. 182-199
- Wilson, T.D. – *Strangers to ourselves, discovering the adaptive unconsciousness*. – Cambridge, MA : Harvard University Press, 2002.