



Issues &
maatschappelijke
problemen

Wat zijn issues &
hoe ontstaan ze?

Gerard Bartels

Issues en maatschappelijke problemen

Wat zijn issues en hoe ontstaan ze?

Samenvatting en conclusies

November 2013

Gerard Bartels

De foto van de trap op de cover van dit boek is gemaakt in Cochin in India. Het symboliseert de trapsgewijze opbouw van maatschappelijke onvrede en sociale spanningen, maar ook de cascade die voor een stroomversnelling zorgt waarmee een publieke discussie zich in een samenleving razendsnel kan voortplanten. India is het land dat eind 2012 werd overvallen door een issue dat voortvloeyde uit een al lange tijd onder de oppervlakte sluimerend maatschappelijk probleem. Tijdens die maatschappelijke veenbrand keken de autoriteiten jaar in, jaar uit de andere kant op. De groepsverkrachting van een Indiase medische studente in New Delhi, medio december 2012, die dat met de dood moest bekopen, heeft dit maatschappelijke probleem in het publieke debat geïntroduceerd en politiek geagendeerd (11-12-2012). Deze gebeurtenis heeft ook internationaal veel aandacht getrokken. De vraag kan opgeworpen worden waarom juist deze gebeurtenis zo veel ophef in India en daarbuiten heeft veroorzaakt, daar waar groepsverkrachtingen in India een alledaags verschijnsel zijn en aan de lopende band plaatsvinden. Een andere recente gebeurtenis is de zelfmoord van de Tunesische fruitverkoper Mohammed Bouazizi, die het startsein (17-12-2010) voor de Arabische lente vormde. Hoe kan een zelfmoord zo'n geweldige impact op samenlevingen in het Midden Oosten hebben en zelfs in revoluties en burgeroorlogen ontaarden? In Nederland hebben in het begin van deze eeuw ook een aantal gebeurtenissen plaatsgevonden die een flink effect hebben gehad op het maatschappelijk klimaat en de inhoud van het publieke debat. Naast de vraag wat issues zijn en hoe ze ontstaan, komt in dit boek de vraag aan de orde waarom sommige onverwachte gebeurtenissen zo'n enorme impact op een samenleving kunnen hebben en andere niet. Welke sociale en psychologische mechanismen spelen daarin een rol?

HOOFDSTUKKEN

Samenvatting

Deel I: theorie

- 1 beschrijving van issues
- 2 de kloof tussen de waargenomen en de feitelijke toestand
- 3 divergentie tussen de gewenste en feitelijke toestand
- 4 een waarde-verwachtingsmodel
- 5 eventsetting: gebeurtenissen
- 6 het Issues activation model

Deel II: empirie

- 7 de Issues activation cycle
- 8 de beschrijving van segmenten
- 9 eventsetting en momentum

Deel III: conclusies, discussie & summary

- 10 conclusies & discussie
- 11 summary

literatuur

SAMENVATTING

Inleiding

Dit onderzoek gaat over de vraag *wat issues zijn, hoe ze ontstaan en zich in de loop der tijd ontwikkelen, welke rol adoptie en diffusie daarin vervullen, wat de impact van issues is op individuele personen, organisaties en de samenleving en tenslotte welke functies issues in politiek en maatschappelijk opzicht vervullen.*

Issues zijn controversiële kwesties die uit maatschappelijke problemen voortvloeien en buitengewoon veel aandacht van publiek en pers trekken. De volgorde publiek en pers is met opzet gekozen, omdat aan de publieke opinie een belangrijker rol wordt toegeschreven in het ontstaan van issues dan aan de media. Voor een maatschappelijk controversiële kwestie (issue) leggen mensen een bovengemiddelde belangstelling aan de dag, ze praten er regelmatig over en denken dat anderen er veel belang aan hechten. Issues zijn het gesprek van de dag en houden mensen meer dan normaal bezig. Ze roepen controverses op door botsende opinies. Voordat het echter zover is, moet er het één en ander zijn gebeurd. Maatschappelijke problemen worden een issue als er iets onverwachts of verrassends gebeurt, dat impact heeft op individuele personen en alom beroering wekt in de samenleving. Een gebeurtenis wordt als onverwacht of verrassend ervaren als die niet overeenkomt met het verwachtingspatroon van een individu. Een onverwachte gebeurtenis hoeft beslist niet grootschalig te zijn, zoals de aanslagen op de Twin Towers in New York op 11 september 2001. Ook relatief kleinschalige gebeurtenissen waarbij weinig of geen slachtoffers vallen, kunnen een enorme impact hebben. Illustratief is de groepsverkrachting van een Indiase medisch studente in New Delhi, medio december 2012, die dat met de dood moest bekopen. De NRC van 28 december 2012 berichtte daarover met de volgende krantenkop: *'Geweten in India lijkt ontwaakt na verkrachting'*, waarna het artikel daarover volgde: *'De groepsverkrachting van een vrouw in een bus anderhalve week geleden in de Indiase hoofdstad heeft tot steeds grotere beroering geleid. De Indiase kranten staan nu dagelijks vol met berichten over verkrachting van vrouwen en mishandeling van dienstmeiden en inwonende schoondochters, zonder dat daar doorgaans veel aandacht aan wordt besteed. Deze keer lijkt het geweten van de natie te zijn ontwaakt. In verlegenheid gebrachte politici en politie roepen om het hardst om maatregelen om Delhi veiliger te maken voor vrouwen, om politieagenten adequater te laten reageren en om snelle en harde straffen voor de daders. Premier Manmohan Singh zei vandaag dat commissies zijn benoemd die voorstellen moeten doen'*. Met die oproep van de premier van India werd het probleem politiek geagendeerd. Vlak daarna werden nog een aantal buitenlandse toeristen verkracht. De positie en veiligheid van vrouwen in India is dankzij deze gebeurtenissen op de politieke agenda gekomen, hoewel de media er tot dan toe, zoals te doen gebruikelijk in India, nauwelijks of geen aandacht aan hadden besteed. Had deze gebeurtenis niet plaatsgevonden, dan was er hoogstwaarschijnlijk geen politieke reactie gevolgd op een al langer sluimerend maatschappelijk probleem en een toenemende maatschappelijke onvrede over de behandeling

van met name jonge vrouwen in de traditionele Indiase samenleving. De verwachtingen, waarden en wensbeelden van jonge vrouwen botsen met de tradities en het waardestelsel van India. De groeiende kloof daartussen en het toenemende probleembesef als gevolg daarvan, legden een voedingsbodem voor een maatschappelijk probleem, waaruit een issue heeft kunnen ontstaan, dat in de hele wereld de aandacht van de media heeft gewekt. De behandeling van vrouwen in India is dankzij deze gebeurtenis een issue geworden en politiek geagendeerd. Naar aanleiding hiervan is het Indiase ministerie van Toerisme uit vrees voor een slechter wordend imago van India bij toeristen een campagne begonnen, waarin horecapersoneel, taxichauffeurs en mensen die in de toeristensector werken, opgeroepen worden een button te gaan dragen met de volgende tekst: *'I respect women: Incredible India'*. Zeer recent heeft het Indiase Hooggerechtshof een wet aangenomen die de verkoop van zuren aan banden legt, in de hoop dat er op vrouwen vanwege mislukte huwelijksaanzoeken, tegenvallende bruidsschatten of overspel geen zuuraanslagen meer worden gepleegd¹. De rol die onverwachte gebeurtenissen in het triggeren van issues spelen, wordt eventsetting genoemd. Eventsetting wordt gezien als een oorzaak van issues en agendering als één van de belangrijke gevolgen. Politieke agendering kan het resultaat zijn van issues en een eerste stap op weg naar de oplossing van een maatschappelijk probleem, maar issues kunnen ook ontaarden in een politieke crisis of zelfs evolueren in een revolutie. Politieke agendering zou er toe moeten leiden dat een maatschappelijk probleem opgelost wordt of een begin gemaakt wordt met een oplossing, wat uiteindelijk de nodige maatschappelijke veranderingen tot gevolg kan hebben, bijvoorbeeld wanneer individuele personen en organisaties al in een vroegtijdig stadium anticiperen op de politieke agendering van een maatschappelijk probleem.

Issues zijn in maatschappelijk en politiek opzicht relevant omdat ze drie dingen in werking zetten: in de eerste plaats op individueel-, microniveau een leerproces dat leidt tot de vorming van nieuwe associaties. In de tweede plaats op mesoniveau, door de -politieke- agendering van het maatschappelijk probleem in kwestie binnen organisaties. In de derde plaats kunnen op macroniveau door een diffusieproces op grotere schaal opinieveranderingen in de samenleving optreden, die bij voldoende massa tot een omslag van de publieke opinie en tenslotte tot sociale veranderingen kunnen leiden.

Wat zijn issues en hoe ontstaan ze?

Onverwachte gebeurtenissen kunnen een trigger vormen voor het ontstaan van issues, op voorwaarde dat maatschappelijke onvrede omtrent een maatschappelijk probleem al tot een zekere mate van probleembesef heeft geleid bij bepaalde segmenten van de bevolking. Probleembesef is een voedingsbodem voor issues. Zonder probleembesef zijn issues niet levensvatbaar. Wil een issue kunnen ontstaan, dan moet in de maatschappij al iets aan de hand zijn, een maatschappelijke onvrede die wijst op een sluimerend maatschappelijk probleem dat probleembesef oproept bij alerte en bezorgde burgers. Als mensen al probleembesef hebben

¹ Volkskrant, 19 juli, 2013, p. 2

ontwikkeld, dan zal dat niet op het zelfde moment en met de zelfde intensiteit opgebouwd zijn. Verondersteld wordt dat er sprake is van uiteenlopende momenten waarop, en verschillende snelheden waarmee personen probleembesef ontwikkelen en issues adopteren, overeenkomstig het in dit proefschrift ontwikkelde Issues activation model (IsA model). Op het moment dat een onverwachte gebeurtenis plaatsvindt, zullen heel veel personen nog geen probleembesef ontwikkeld hebben en op grond daarvan een onverwachte gebeurtenis nog niet in hun verwachtingspatroon verdisconteerd hebben. Als probleembesef ontbreekt of latent is, zullen zij op een andere manier met een onverwachte gebeurtenis omgaan en met een maatschappelijk probleem in verband brengen, dan personen die wel probleembesef hebben en een onverwachte gebeurtenis al min of meer in hun verwachtingspatroon hebben verdisconteerd. Voor hen komt een onverwachte gebeurtenis minder als een verrassing. Zij kunnen een beroep doen op bestaande verwachtingen, zonder dat nieuwe cognities ontwikkeld hoeven te worden. Het betekent dat verschillende personen verschillende adoptietrajecten kunnen volgen bij het herkennen en erkennen van een maatschappelijk probleem, het duiden van een onverwachte gebeurtenis en het adopteren van een issue.

Onverwachte gebeurtenissen roepen in eerste instantie reacties op bij individuele personen, wanneer bestaande verwachtingen geen soelaas bieden om een onverwachte gebeurtenis te kunnen verklaren en betekenis te geven. Dat kan het geval zijn bij personen met en zonder probleembesef, hoewel de kans dat personen met een manifest probleembesef een onverwachte gebeurtenis al enigszins hadden verwacht, aanzienlijk groter is dan bij personen met een latent of ontbrekend probleembesef. Bij hen passen onverwachte gebeurtenissen (nog) niet in hun verwachtingspatroon. Bij personen die een onverwachte gebeurtenis al in hun verwachtingspatroon verdisconteerd hebben, zal de reactie daarop minder heftig zijn, maar wel tot een versterking van hun probleembesef kunnen leiden. Door het optreden van onverwachte gebeurtenissen en het gemis van een duiding, kunnen mensen onzeker worden. Op zoek naar de betekenis en de verklaring van een onverwachte gebeurtenis, wordt het geheugen afgetast. Als het aftasten van het geheugen weinig of niets oplevert, wordt een leerproces in werking gezet dat kan leiden tot de vorming van een nieuwe associatie tussen de onverwachte gebeurtenis en het maatschappelijk probleem in kwestie. De functie van nieuwe associaties is het duiden van een onverwachte gebeurtenis die is opgetreden en het reduceren van onzekerheid. Als nieuwe associaties door individuen gedeeld en zo mogelijk sociaal bevestigd worden, treedt er een diffusieproces in werking waardoor op grotere schaal een opinieverandering in de samenleving tot stand kan komen. Als een onverwachte gebeurtenis een diffusieproces op gang weet te brengen, kan een maatschappelijk probleem momentum krijgen en tot een controversiële kwestie (issue) in een samenleving uitgroeien.

Issues zijn maatschappelijk controversiële kwesties, maar geen maatschappelijke problemen en evenmin mediahypes. Issues kunnen begrensd worden van maatschappelijke problemen en mediahypes op grond van twee karakteristieke processen: adoptie en diffusie. Bij maatschappelijke problemen is alleen maar sprake van adoptie en bij mediahypes alleen maar van diffusie, waarin sociale media overigens een steeds belangrijker rol gaan spelen. De

levensduur van issues is aanzienlijk korter dan van maatschappelijke problemen, maar langer dan van mediahypes, die soms maar enkele dagen in het middelpunt van de belangstelling staan. Mediahypes duren te kort en zijn te weinig waardegeladen om bij individuele personen een adoptieproces in werking te stellen dat kan beklijven. Bij issues is sprake van adoptie en diffusie. Bij non-issues ontbreken zowel adoptie als diffusie.

*P*robleembesef

Er worden vier typen maatschappelijke problemen onderscheiden, waaruit issues kunnen voortkomen: risicovraagstukken, verdelingsproblemen, symbolische problemen en tenslotte omgevings- en duurzaamheidsvraagstukken. Dit onderscheid is mede gebaseerd op de vier factoren waaruit de formule met betrekking tot het probleembesef is samengesteld. Van probleembesef en het daarmee samenhangende maatschappelijk probleem is sprake wanneer een divergentie tussen een gewenste en een waargenomen (feitelijke) toestand bestaat, die als een discrepantie wordt ervaren en tot gevoelens van dissonantie kan leiden. Een ongemakkelijk gevoel (dissonantie) op individueel niveau kan zich al gauw in sociaal onbehagen en maatschappelijke onvrede vertalen en in een samenleving voor maatschappelijke spanningen zorgen. In iedere samenleving ontstaan regelmatig divergenties tussen de waarneming van een toestand enerzijds en de maatschappelijk gewenste toestand anderzijds, al of niet geïnitieerd door afwijkingen tussen verwachtingen en de waarneming van een toestand. Als een verwachting en de waarneming als gevolg van het optreden van een onverwachte gebeurtenis niet langer corresponderen, kan de waargenomen toestand aan een verandering onderhevig worden en gaan divergeren met de gewenste toestand. De divergentie tussen de waargenomen en gewenste toestand vormt de basis voor het ontstaan van probleembesef. De definitie van een maatschappelijk² probleem kan in een formule omgezet worden, waarin een maatschappelijk probleem geïndiceerd wordt door de mate van probleembesef dat door het maatschappelijk probleem in kwestie wordt opgeroepen:

$$Pb_i \propto W_i \sum (|Tw_{ij}| - |Tg_{ij}|).$$

Pb_i staat voor probleembesef. Aan de hand van W_i (waarden) wordt het belang van de waargenomen (Tw_{ij}) en van de gewenste toestand (Tg_{ij}) geëvalueerd en op waarde geschat en per saldo de ernst van de kloof daartussen beoordeeld. Waarden geven uitdrukking aan het persoonlijk belang dat individuen aan een waargenomen en een gewenste toestand hechten, terwijl verwachtingen de (gepercipieerde) haalbaarheid van het realiseren van een gewenste toestand (Tg_{ij}) aangeven. Wanneer mensen een beeld over een gewenste toestand in de (nabije) toekomst hebben, dan beschikken zij meestal óók over een verwachting met betrekking tot de haalbaarheid³ daarvan. Als verwachtingen met betrekking tot de

² Van een maatschappelijk probleem is sprake *als de kloof tussen een waargenomen en een maatschappelijk gewenste toestand gevoelens van dissonantie oproept, waarvan de ernst afgemeten wordt aan waarden die in het geding zijn, wat uiteindelijk kan resulteren in een bepaalde mate van probleembesef.*

³ Walder, 2009; Coleman, 1994; Klandermans, 1987.

haalbaarheid van een gewenste toestand niet al te hoog gespannen zijn, dan zal het probleembesef van individuele personen ook getemperd worden. Verwachtingen zijn ook verbonden met de waargenomen toestand. Als verwachtingen niet langer stroken met de waarneming van een toestand (T_{wij}) kunnen veranderingen die dan optreden in de waargenomen toestand leiden tot een divergentie met de gewenste toestand en uiteindelijk tot een toename van het probleembesef (P_{bi}). De formule met betrekking tot probleembesef verschaft een aanwijzing hoe ernstig een maatschappelijk probleem door bepaalde segmenten in de samenleving wordt ervaren. Indien probleembesef goeddeels ontbreekt, is een maatschappelijk probleem gedoemd tot een non-issue en is de kans op het ontstaan van een issue vrijwel uitgesloten.

De Issues activation cycle

Issues komen en gaan, terwijl maatschappelijke problemen waaruit issues voortkomen, voor langere tijd blijven bestaan. Thema's zoals milieu, minderheden, criminaliteit, gezondheidszorg, privacy, mobiliteit, drugsgebruik en veiligheid kunnen soms decennia lang een sluimerend bestaan leiden en ineens in het centrum van de belangstelling van publiek en pers komen te staan. Na verloop van tijd zal de belangstelling voor een maatschappelijk probleem weer tanen, zonder dat de ernst ervan hoeft te zijn afgenomen. Het op- en neergaan van de belangstelling voor maatschappelijke problemen neemt de vorm aan van een S-vormige curve, de Issues activation cycle. Maatschappelijke problemen die een non-issue zijn, laten een vlak verloop zien.

Van de ruim dertig maatschappelijke thema's die tussen 1981 en 1998 onder de loep zijn genomen, laat een aantal een trendmatig verloop zien dat overeenkomsten vertoont met een S-vormige curve. Niet al deze thema's zijn in die periode een issue geweest. Er zitten bijvoorbeeld vier thema's tussen die in de jaren zeventig een issue waren en begin jaren tachtig uit de gratie raakten. Dat gold voor thema's als Zuid-Afrika, Aids, ontwapening en kernenergie die een dalende trend lieten zien en sindsdien geen issue meer zijn geworden. Acht thema's met een S-vormige trend zijn tijdens de onderzochte periode tussen 1981 en 1998, op enig moment een issue geweest: automobilititeit, energie, gezondheidszorg, milieu, minderheden, sociale voorzieningen, werkloosheid en woningnood. Slechts één maatschappelijk probleem vertoonde een lineaire trend, namelijk criminaliteit. Andere thema's zoals multinationals, privacy, onderwijs, alcoholmisbruik, normvervaging, nationalisme, duurzame ontwikkeling, genetische manipulatie en het broeikaseffect hebben gedurende de periode 1981 – 1998 een vlakke trend laten zien. In die periode zijn deze thema's geen van allen een issue geweest in Nederland. Na het jaar 2001 zijn een aantal daarvan wel, zoals onderwijs, normvervaging en het broeikaseffect een verkiezingsissue geweest. Soms zijn issues grensoverschrijdend, in andere gevallen niet. Genetische manipulatie is in Nederland geen issue geweest, maar wel in Engeland.

De Issues activation cycle kan in acht fases worden verdeeld, een dal (fase 1 en 9) en een top (fase 5), een pré momentum (fase 2) en een post momentum (fase 4) en tenslotte het momentum (fase 3). Tussen het dal en de top zitten drie opgaande en tussen de top en het tweede dal drie dalende fases. Halverwege dal en top zit de fase die als momentum van een maatschappelijk probleem wordt aangeduid. Dat is de fase (3) waarin een versnelling van het adoptie- en diffusieproces optreedt en de S-vormige curve van de Issues activation cycle in een rechte lijn omhoog gaat en een lineaire functie kan aannemen op basis waarvan de stijgingssnelheid berekend kan worden. In fase 3, de momentumfase is een maatschappelijk probleem een issue. De belangstelling voor een maatschappelijk probleem stijgt het snelst tijdens het momentum. Overigens dalen ze ook weer het snelst in fase 7, het dalende momentum.

In fase 5 bereikt de belangstelling voor maatschappelijke problemen haar hoogste waarde, maar dat is tegelijkertijd het begin van het einde van een opgaande trend in de belangstelling voor een maatschappelijk probleem. De hoogste waarde van de indicatoren informatie uitwisseling en issuerelevantie werd in de periode tussen 1981 en 1998 vastgesteld voor het thema minderheden. Gemiddeld 68% van de bevolking van Nederland dacht tussen 1993 en 1995 dat anderen het betreffende maatschappelijke probleem belangrijk vinden (issuerelevantie). Dat is ruim zeven jaar voordat het een verkiezingsissue werd tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002. Het momentum van het thema minderheden voltrok zich zelfs nog eerder, ergens in het jaar 1992, toen de fractievoorzitter van de VVD, Frits Bolkestein verwoede, maar vergeefse pogingen deed om het minderhedenprobleem politiek te agenderen.

Een cyclus van maatschappelijke problemen met een S-vormige trend, neemt -van dal tot dal- ongeveer 10 jaar in beslag. Tussen maatschappelijke problemen bestaan echter wel enige verschillen in de duur van een cyclus. De cyclus van het thema gezondheidszorg heeft bijna 9 jaar geduurd, milieu ruim 10 jaar, minderheden 11 jaar, werkloosheid 12 jaar, woningnood ruim 9 jaar en het energievraagstuk 7 jaar.

Afgaande op de bevindingen uit dit onderzoek treden gedurende één decennium zo'n zeven à acht issues op. De meeste maatschappelijke problemen worden geen issue, blijven wat ze zijn, of raken in de vergetelheid en leven voort als een non-issue.

Adoptiesegmenten

Uit de innovatie-diffusie theorie is bekend dat verschillende segmenten in de bevolking onderscheiden kunnen worden die met een verschillende intensiteit en met een verschillende snelheid informatie oppikken en nieuwe ideeën adopteren. In dit onderzoek worden vier adoptiesegmenten onderscheiden, de voorhoede, de bezorgde burgers, de stille meerderheid en de achterhoede. Deze adoptiesegmenten vertonen qua omvang een flinke overeenkomst met de adoptiegroepen uit de innovatie-diffusie theorie⁴. Blijkbaar bestaan er in dat opzicht

⁴ Rogers, 1983; Bass 1969.

ook bepaalde constanten in de maatschappij. De omvang van de stille meerderheid is gemiddeld 57% voor thema's met een S-vormige trend en gemiddeld 54% voor het totaal van de ruim dertig maatschappelijke thema's, dat onderzocht is.

De omvang van het segment bezorgde burgers (15%) voor de thema's met een S-vormige trend is iets groter dan het gemiddelde over dertig thema's (10%), maar benadert de omvang van de adoptiegroep voorlopers uit de innovatie-diffusie theorie (13,5%). De omvang van de achterhoede komt voor thema's met een S-vormige trend uit op 19% en in de innovatie-diffusietheorie op 16%.

De vier adoptiesegmenten hebben over het algemeen een homogene sociaal-demografische samenstelling, wanneer 32 verschillende maatschappelijke problemen in ogenschouw genomen worden. Het meest homogene segment qua sociaal-demografische samenstelling is de stille meerderheid. De grootste sociaal-demografische verschillen werden aangetroffen tussen de voorhoede en de achterhoede. Bij de meeste maatschappelijke vraagstukken verschillen de adoptiesegmenten in opleiding en sociale status. De voorhoede is hoger opgeleid en heeft een hogere sociale status dan de bezorgde burgers, die op hun beurt weer hoger opgeleid zijn en een hogere sociale status hebben dan de stille meerderheid. Ook hier sluit de achterhoede, wat betreft opleiding en sociale status, de rij. Ook voor leeftijd geldt dat de voorhoede jonger is dan de bezorgde burgers en dit segment is op zijn beurt weer jonger dan de stille meerderheid. De achterhoede heeft de hoogste gemiddelde leeftijd. De verschillen in leeftijd, opleiding en sociale status tussen de vier adoptiesegmenten, die de variantie analyse aangaf, worden bevestigd worden door de toetsing door middel van de Scheffé toets, enkele uitzonderingen daar gelaten en door de Gamma associatiemaat, die een rangorde weergeeft van de homogeniteit van de sociaal demografische samenstelling van de vier adoptiesegmenten gemeten bij 32 maatschappelijke problemen. Automatisering, emancipatie, het Kabinetsbeleid, het energieprobleem, multinationals, het milieuprobleem, autoverkeer, minderheden en de economie van Nederland zijn de maatschappelijke thema's waarbij de sociaal-demografische samenstelling van de adoptiesegmenten de meeste homogeniteit vertoont. Onveiligheid van de burger, belastingontduiking, gezondheidszorg, belastingdruk, sociale voorzieningen en terrorisme zijn maatschappelijke thema's die de geringste homogeniteit vertonen wat betreft de sociaal-demografische samenstelling van de adoptiesegmenten. Naarmate de sociaal-demografische samenstelling van adoptiesegmenten onderling grotere verschillen vertoont en adoptiesegmenten homogener van samenstelling zijn, zal een issue een controversiëler karakter kunnen hebben. Naarmate die verschillen geringer zijn, zal er in de samenleving een grotere consensus bestaan over het belang van het maatschappelijke thema in kwestie.

Uit de analyses komt verder naar voren dat 20 van de 32 maatschappelijke vraagstukken gestratificeerd zijn, en negen niet gestratificeerd, dat wil zeggen geen consistent oplopende (leeftijd) of aflopende (opleiding en status) sociaal-demografische patronen laten zien, terwijl drie maatschappelijke vraagstukken als gespecialiseerde thema's opgevat kunnen worden.

Adoptietrajecten

Het *moment* waarop adoptiesegmenten inhaken op een fase van de Issues activation cycle en de *duur* en de *snelheid* waarmee de trend van de Issues activation cycle voor ieder van de vier adoptiesegmenten stijgt, bieden niet alleen een nadere onderbouwing voor het onderscheiden van adoptiesegmenten, maar ook voor twee adoptietrajecten, zoals het Issues activation model veronderstelt: adoptietraject 1 en 2. Adoptietraject 1 wordt over het algemeen gevolgd door mensen met een manifest of ontluikend probleembesef, en adoptietraject 2 door mensen met een latent of ontbrekend probleembesef. Wanneer personen adoptietraject 1 volgen, kunnen bestaande verwachtingen een onverwachte gebeurtenis in meerdere of mindere mate verklaren en zal er voor hen geen noodzaak bestaan om het geheugen intensief af te tasten en nieuwe associaties te vormen. Een onverwachte gebeurtenis is al geheel of gedeeltelijk in hun verwachtingspatroon verdisconteerd. Hun probleembesef en daarmee samenhangende associaties bieden voldoende aanknopingspunten om een onverwachte gebeurtenis te kunnen duiden en hun typerende reactie op het plaatsvinden van een onverwachte gebeurtenis is dan ook: *'het verbaast me niets, je kon er op wachten'*. Indien nog nodig kan door personen die adoptietraject 1 volgen, in tweede instantie naar sociale bevestiging gezocht worden om de juistheid van hun opinies en opvattingen bij anderen te peilen. Maar ook omdat issues het gesprek van de dag zijn. Bij personen met een ontluikend probleembesef, de bezorgde burgers, zal de noodzaak om het geheugen af te tasten groter zijn dan bij de voorhoede. Wanneer personen adoptietraject 2 volgen, zal het aftasten van het geheugen, ondanks pogingen daartoe, in veel gevallen geen resultaat opleveren en moeten nieuwe associaties gevormd worden om een onverwachte gebeurtenis te kunnen duiden, die vervolgens sociaal bevestigd moeten worden. Bij personen met een latent of ontbrekend probleembesef correspondeerde een onverwachte gebeurtenis niet met hun verwachtingspatroon. Beide adoptietrajecten sluiten elkaar niet uit. Een persoon kan zowel het ene als het andere traject volgen, alleen de volgorde waarin, kan per individu en per adoptiesegment verschillen. Sociale bevestiging activeert een diffusieproces. Zij versterken elkaar wanneer mensen informatie uitwisselen en denken dat andere personen een maatschappelijk probleem belangrijk vinden.

Analyses hebben uitgewezen dat bij geen van de acht maatschappelijke vraagstukken die tussen 1981 en 1998 een issue zijn geweest, een specifieke volgorde viel te ontdekken in het *moment* waarop adoptiesegmenten aanhaakten, die recht doet aan de veronderstellingen van het Issues activation model. De voorhoede loopt voorop bij autoverkeer, het energievraagstuk en woningnood, de bezorgde burgers bij gezondheidszorg en het minderhedenvraagstuk en de stille meerderheid bij milieu en sociale voorzieningen.

De stijgingssnelheid van de trend geeft wel een bevestiging van de veronderstellingen die aan het Issues activation model ten grondslag liggen. De snelste *stijging* van de trend doet zich namelijk voor bij de stille meerderheid en niet bij de voorhoede of de bezorgde burgers. De trend van de Issues activation cycle stijgt bij de achterhoede beduidend minder snel dan bij de drie overige adoptiesegmenten.

De *duur* van de trend van issuerelevantie gemeten in aantallen weken per opgaande fase van de Issues activation cycle is het kortst voor de voorhoede en het langst voor de achterhoede. Het omgekeerde geldt als de trend van informatie uitwisseling in beschouwing wordt genomen. De *duur* van de fases van de Issues activation cycle is van betekenis voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Wordt te lang gewacht met het nemen van maatregelen dan kunnen informatie uitwisseling en issuerelevantie al snel in waarde gaan dalen, het momentum van een maatschappelijk probleem aan kracht inboeten, waardoor het draagvlak in de maatschappij voor het nemen van maatregelen kan afbrokkelen. Wordt op het goede moment een maatregel getroffen, dan kan volop geprofiteerd worden van het positieve sentiment dat in de samenleving heerst: het draagvlak in de samenleving en het maatschappelijk klimaat zijn dan optimaal om beleid geaccepteerd te krijgen en zonder al te veel trammelant uit te voeren. Zijn daarentegen het sentiment neutraal en het draagvlak wankel, bijvoorbeeld omdat een issue over zijn hoogtepunt heen is, dan kan een beleidsmaatregel op meer weerstand bij de bevolking rekenen en op onverschilligheid in de publieke opinie stuiten, waardoor uiteindelijk niet het beoogde effect gesorteerd wordt om een gewenste toestand te realiseren ($T_{g_{ij}}$).

Het Issues activation model

De verschillen die in het Issues activation model tot uiting komen als vier procesvariabelen, dissociatie, divergentie, discrepantie en dissonantie zijn verbonden met de inhoudelijke pijlers van het IsA model (Issues activation model) probleembesef, sociale bevestiging en probleemadoptie. Als de procesvariabelen veranderen, resulteert dat in de eerste plaats in *probleembesef*, als product van waarden en dissonantie ($Pb_i \propto W_i * D_i$), in de tweede plaats - gegeven de dissociatie tussen waarneming en verwachting- in *sociale bevestiging*, als product van informatie-uitwisseling en issuerelevantie ($a_{i1} * b_{i1}$) en in de derde plaats in *probleemadoptie* als product van probleembesef en sociale bevestiging. Als probleembesef sociaal bevestigd wordt, is de weg vrij voor probleemadoptie: $Pa_i \propto (W_i * D_i) * (a_{i1} * b_{i1})$. Voor probleemadoptie en het ontstaan van een issue is het noodzakelijk dat het probleembesef in een samenleving van voldoende omvang is, een onverwachte gebeurtenis heeft plaatsgevonden en er voldoende 'massa' in een samenleving voorhanden is voor het momentum van een maatschappelijk probleem en de diffusie van een issue.

Met name bij personen die adoptietraject 2 volgen, is sprake van een dissociatie tussen waarneming en verwachting, die hen noopt nieuwe associaties te vormen, wat vervolgens sociaal bevestigd moet worden. Sociale bevestiging wordt in de formule voor probleemadoptie (Pa_i) uitgedrukt als het product van de termen ($a_{i1} * b_{i1}$). Bij personen die adoptietraject 1 bewandelen, ligt het accent primair op het probleembesef en daarna op sociale bevestiging.

Het eerste gedeelte van de formule $P_{a_i} \propto (W_i \times D_i) \cdot (a_{i1} \times b_{i1})$ -het probleembesef ($W_i \times D_i$)- heeft betrekking op datgene wat binnen een persoon gebeurt (intra-individueel) en het tweede gedeelte ($a_{i1} \times b_{i1}$) heeft betrekking op wat er tussen personen (inter-individueel) gebeurt: sociale bevestiging. Probleembesef zorgt voor een voedingsbodempom voor het ontstaan van issues en sociale bevestiging zorgt er voor dat issues, nadat een onverwachte gebeurtenis heeft plaatsgevonden, zich daadwerkelijk -versneld- kunnen gaan verspreiden door de samenleving, waardoor een maatschappelijk probleem momentum krijgt. Voor sociale bevestiging zijn twee dingen noodzakelijk: in de eerste plaats informatie uitwisseling, waardoor probleembesef tussen en binnen groepen verspreid en gedeeld wordt en in de tweede plaats issue-relevantie. Van dat laatste is pas sprake als voldoende personen overtuigd zijn van de relevantie van een issue of een maatschappelijk probleem, waardoor het diffusieproces daadwerkelijk van start kan gaan. Informatie uitwisseling en issue-relevantie zijn als volgt toegevoegd aan de formule voor probleembesef: $P_{a_i} \propto W_i \sum \{(\int V_{w_{ij}} \approx |T_{w_{ij}}|) - (\int V_{g_{ij}} |T_{g_{ij}}|)\} \cdot (a_{i1} * b_{i1})$. De term a_{i1} staat voor informatie uitwisseling en b_{i1} voor issue-relevantie als indicatoren voor sociale bevestiging: S_{b_i} . In verkorte vorm geschreven als: $P_{a_i} \propto \{W_i \sum (|T_{w_{ij}}| - |T_{g_{ij}}|)\} \cdot (a_{i1} * b_{i1})$ en daaruit afgeleid de formule in zakformaat $P_{a_i} \propto P_{b_i} * S_{b_i}$. In deze formule in zakformaat staat P_{a_i} voor probleemadoptie, P_{b_i} voor probleembesef en S_{b_i} voor sociale bevestiging. De term $(\int V_{w_{ij}})$ in de volledige formule staat voor verwachtingen die verbonden zijn met de waarneming van een toestand ($T_{w_{ij}}$) en die normaal gesproken daarmee corresponderen of associëren, tenzij een onverwachte gebeurtenis optreedt die zorgt voor een dissociatie tussen waarneming en verwachting. De term $(\int V_{g_{ij}})$ staat voor de haalbaarheid van het realiseren van een gewenste toestand ($T_{g_{ij}}$).

Agendering

De vraag kan opgeworpen worden waarom maatschappelijke problemen niet direct opgelost worden. Soms gebeurt dat ook, als er een oplossing wordt aangedragen die maatschappelijk aanvaardbaar is. Vaak gebeurt het niet om uiteenlopende redenen. Probleembesef kan ontbreken. Daarnaast kan er in de politiek of in de samenleving geen draagvlak zijn en te veel verdeeldheid heersen, die verlamdend werkt op de besluitvorming en het nemen van beleidsmaatregelen blokkeert. Probleemadoptie en/of agendering blijven in dat geval achterwege. Het uitblijven van een oplossing kan er toe leiden dat een maatschappelijk probleem blijft sluimeren en een veenbrand wordt, die door het 'minste geringste' voorval kan ontvlammen. Denk aan de zelfmoord van de Tunesische fruitverkoper die het startsein vormde voor de Arabische lente, die eind 2011 begon, maar nog steeds voortduurt en in sommige landen ontaard is in een politieke crisis (Egypte en Tunesië) en in andere Arabische landen in een burgeroorlog is geëscaleerd (Libië en Syrië). Er woedde in de Arabische wereld al lang een veenbrand die een voedingsbodempom had in zowel het probleembesef onder goed opgeleide jongeren, als in een wijdverbreide maatschappelijke onvrede als gevolg van een gebrek aan vrijheid, voedsel, werk en inkomen, die door die ene onverwachte gebeurtenis kon ontvlammen. Maatschappelijke spanningen kwamen op een gegeven moment tot uitbarsting.

Ondanks jarenlange vergeefse pogingen van de toenmalige VVD leider Bolkestein om het thema minderheden op de politieke agenda te krijgen, heeft de moord op Pim Fortuyn uiteindelijk geresulteerd in het politiek agenderen van dit thema en het denken over de plaats en de rol van minderheden in de samenleving behoorlijk veranderd. De moorden op Pim Fortuyn en met name op Theo van Gogh werden geassocieerd met het minderhedenprobleem, terwijl de dood van de grensrechter in Almere op 2 december 2012 in de context is geplaatst van het gebrek aan respect waarmee Nederlanders elkaar zowel binnen als buiten de lijnen van het sportveld bejegenen. Pogingen om de dood van de grensrechter aan het minderhedenprobleem op te hangen, dan wel als een Marokkanenprobleem te bestempelen, faalden, hoewel Nederlanders van Marokkaanse komaf verantwoordelijk zijn voor zijn dood. Het proces tegen de daders stond overigens in de belangstelling van internationale persbureaus, waaronder Al-Jazeera, die live aanwezig waren tijdens de uitspraak van het vonnis tegen de daders. Sinds het incident is het aantal geweldsincidenten in het amateurvoetbal met 15% gedaald⁵.

Een interessante vraag is hoe het komt dat deze onverwachte gebeurtenis geen nieuwe impuls gaf aan het minderhedenprobleem, maar door een deel van de publieke opinie met een ander maatschappelijk probleem geassocieerd werd. Voor veel mensen zijn incidenten waarin Marokkaanse Nederlanders zijn betrokken, reeds in hun verwachtingspatroon verdisconteerd. Een gebeurtenis zoals in Almere heeft plaatsgevonden, wordt niet langer als onverwacht ervaren, omdat bestaande associaties al voor voldoende duiding hebben gezorgd. Een “onverwachte” gebeurtenis die reeds in een verwachtingspatroon verdisconteerd is, komt niet als een verrassing en zal dan ook weinig reacties oproepen bij individuele personen, althans in zoverre deze gebeurtenis geassocieerd wordt met het minderhedenprobleem of met de Marokkaanse minderheid in Nederland. Het minderhedenprobleem als een knellend maatschappelijk vraagstuk dat veel maatschappelijke onvrede had opgeroepen, bleek al enige tijd over zijn hoogtepunt heen te zijn. En het was zeker geen issue meer. Het speelde ook geen rol meer als verkiezingsthema in de aanloop naar de Tweede Kamer verkiezingen van 12 september 2012, terwijl dat tien jaar eerder wel het geval was tijdens de verkiezingen van 15 mei 2002. Andere maatschappelijke problemen die te maken hebben met de staat van de economie stonden in 2011 en 2012 in het brandpunt van de belangstelling. Tussen 2 mei 2002 en 3 december 2012 zijn ruim 10 jaar verlopen.

Iets soortgelijks gebeurde met de kernramp in Tsjernobyl op 26 april 1986. Verwacht had mogen worden dat de maatschappelijke belangstelling voor het thema kernenergie naar aanleiding van de kernramp gedurende langere tijd zou stijgen. Het tegendeel gebeurde. Niet lang na de kernramp daalde de belangstelling weer op het niveau van vlak voor de ramp. De periode voor de kernramp in Tsjernobyl was de trend met betrekking tot issue relevantie en belangstelling voor kernenergie al langere tijd dalende. Kernenergie was geen issue meer en de kernramp zorgde er niet voor dat de dalende trend in de maatschappelijke belangstelling voor het thema kernenergie omgebogen werd in een stijgende trend.

⁵ WWW.Nos.nl, 13 augustus 2013; WWW.KNVB.nl: de trend is sinds het seizoen 2011-2012 met 5-11% per seizoenshelft dalende.

Politici die het tij van de Issues activation cycle niet mee hebben en tegen de maatschappelijke stroom van een dalende trend in moeten roeien, of politiek moeten bedrijven in een neutraal klimaat waarin een maatschappelijk probleem in feite een non-issue is, hebben het niet makkelijk als zij een maatschappelijk probleem op de politieke en maatschappelijke agenda willen krijgen en naar een oplossing streven die niet op weerstand stuit en maatschappelijk aanvaard wordt. Een opgaande trend en zeker een issue zorgen voor draagvlak in de samenleving, waardoor de invoering en uitvoering van beleid op minder weerstand uit de bevolking stuiten en als legitiem ervaren worden.

Een stijgende trend van maatschappelijke problemen neemt ruim vier jaar in beslag en dat is iets langer dan de gemiddelde zittingsduur van een regering. Gedurende die periode van vier jaar dat de trend van de Issues activation cycle stijgt, kan de belangstelling voor een maatschappelijk probleem versneld toenemen en het thema in kwestie momentum krijgen. Het thema milieu was daar ooit een goed voorbeeld van. Het betekent dat mensen openstaan voor een maatschappelijk vraagstuk, daarover geïnformeerd willen worden, een standpunt willen innemen, veranderingsgezind zijn en eerder bereid zijn als persoon een bijdrage aan de oplossing te leveren met als gevolg dat overheidsmaatregelen op minder weerstand in de samenleving stuiten. Die omstandigheid doet zich vooral gelden als een maatschappelijk probleem momentum krijgt door het optreden van een onverwachte gebeurtenis waardoor een issue wordt getriggerd.

De impact van onverwachte gebeurtenissen en issues

De *snellheid* waarmee de trend van de Issues activation cycle stijgt, biedt een betere onderbouwing voor het onderscheiden van adoptiesegmenten en adoptietrajecten dan het *moment* waarop adoptiesegmenten aan een fase van de Issues activation cycle beginnen. De stille meerderheid laat de hoogste stijgingssnellheid zien tijdens het momentum van een maatschappelijk probleem (fase 3) en tijdens de opgaande fases van de Issues activation cycle. De hogere stijgingssnellheid van de stille meerderheid valt te verklaren uit hun latente probleembesef. Het probleembesef van de voorhoede en van de bezorgde burgers is manifester aanwezig dan dat van de stille meerderheid, maar de stijgingssnellheid van de trend is gelijk of lager, omdat een onverwachte gebeurtenis al gedeeltelijk of grotendeels in het verwachtingspatroon van de meeste personen die deel uitmaken van de voorhoede en van het segment bezorgde burgers is verdisconteerd. Een onverwachte gebeurtenis komt voor de voorhoede meestal niet als een verrassing uit de lucht vallen en veroorzaakt daardoor ook een minder heftige reactie zoals bij de stille meerderheid wél het geval is. Vanwege haar latente probleembesef en haar verwachtingspatroon is de stille meerderheid veel ontvankelijker voor het optreden van onverwachte gebeurtenissen.

Het doorslaggevende belang van het adoptiesegment stille meerderheid voor het momentum van een maatschappelijk probleem en het ontstaan van issues, is niet alleen gebaseerd op haar -ontbrekende- verwachtingen en hun behoefte aan sociale bevestiging, maar ook op haar

massa. Als sociale bevestiging voor de stille meerderheid een belangrijk mechanisme is om issues te adopteren, zal het gegeven dat de stille meerderheid massa heeft, een extra impuls kunnen geven aan het diffusieproces, dat zorg draagt voor een bredere verspreiding van een issue in de samenleving. Sociale bevestiging en diffusie versterken elkaar, en als er voldoende massa aanwezig is, kan dat het momentum van een maatschappelijk probleem aanzwengelen. Probleembesef is voor de voorhoede en de bezorgde burgers van belang voor het adopteren van issues, terwijl de stille meerderheid in eerste instantie door middel van sociale bevestiging issues adopteert.

Dat verschillende adoptiesegmenten uiteenlopende adoptietrajecten bewandelen, zou ook kunnen betekenen dat de media geen uniforme invloed uitoefenen op de publieke opinie. Een directe invloed van de media op de publieke opinie ligt om twee redenen minder voor de hand: ofwel manifest probleembesef en een daarmee corresponderend verwachtingspatroon bieden weerstand tegen de beïnvloeding van opinies en attitudes, ofwel sociale bevestiging is dominant wat betreft het overnemen van opinies, attitudes en verwachtingen en uiteindelijk wat betreft de adoptie van issues. In beide gevallen spelen de media een ondergeschikte rol in het ontstaan en de adoptie van issues.

Zodra voldoende mensen hun persoonlijke betrokkenheid met anderen delen, kan sociale bevestiging als bindmiddel voor de publieke opinie gaan fungeren en resulteren in politiek correcte meningen, waarop de media weinig vat krijgen. Adoptie en diffusie versterken elkaar tot het moment, waarop de belangstelling van het publiek tanende is en overgaat in desinteresse, bijvoorbeeld omdat er geen nieuwe verrassende feiten boven water komen, nieuws geen nieuws meer is en/of omdat de aandacht van het publiek wordt opgeëist door een ander issue. Ook de media zijn onderhevig aan de wet van de afnemende meeropbrengst. Het beeld dat zo ontstaat is dat issues komen en gaan, terwijl maatschappelijke problemen nog een tijdje blijven bestaan.

Voorspellende factoren: de '4 WD' metafoor

Het probleembesef met betrekking tot een maatschappelijk probleem is vertaald in de formule $Pb_i \propto W_i \sum (|Tw_{ij}| - |Tg_{ij}|)$. De factoren waaruit deze formule is samengesteld, kunnen een toepassing krijgen als 'forewarning detectors', vroegtijdige signalen die een maatschappelijk probleem detecteren en op basis waarvan rekening gehouden kan worden met de kans tot optreden van een onverwachte gebeurtenis die een issue kan triggeren. Deze 'forewarning detectors' kunnen benoemd worden als de '4 WD' metafoor:

1. in de eerste plaats kan er pas gesproken worden van een maatschappelijk probleem als er een *divergentie* tussen een waargenomen en een gewenste toestand optreedt. Een *divergentie* ($|Tw_{ij}| - |Tg_{ij}|$) zorgt voor maatschappelijke onvrede en creëert een prille voedingsbodem voor een issue;

2. in de tweede plaats veroorzaakt een onverwachte gebeurtenis een *dissociatie* tussen een waarneming ($T_{w_{ij}}$) en een verwachting, waardoor de waargenomen toestand kan gaan divergeren van de gewenste toestand;
3. in de derde plaats kan de divergentie tussen een waargenomen en een gewenste toestand ($|T_{w_{ij}}| - |T_{g_{ij}}|$) op zijn beurt door individuele personen als een *discrepantie* ervaren worden;
4. in de vierde plaats kan de ervaren discrepantie tussen een waargenomen en een gewenste toestand ($|T_{w_{ij}}| - |T_{g_{ij}}|$) bij individuele personen voor *dissonantie* (een ongemakkelijk gevoel) zorgen;
5. tenslotte moeten de verschillen die door deze vier factoren gesymboliseerd worden, voldoende belangrijk gevonden worden door individuele personen, om van een maatschappelijk probleem te kunnen spreken.

Bij het hanteren van de '4 WD' metafoor gaat het er uiteindelijk om een antwoord te krijgen op vijf vragen die betrekking hebben op de specifieke omstandigheden in een samenleving die een divergentie, een dissociatie, een discrepantie en/of dissonantie kunnen signaleren, als prille voortekenen van een issue:

1. Doet zich een *divergentie* voor tussen een waargenomen en een gewenste toestand?
2. Doet zich een *dissociatie* voor tussen waarneming en verwachting door een gebeurtenis?
3. Wordt er een *discrepantie* ervaren tussen een waargenomen en een gewenste toestand?
4. Treedt er *dissonantie* op als gevolg van een divergentie en/of een ervaren discrepantie?
5. Zijn er op enig moment waarden in het geding of geactiveerd door een onverwachte gebeurtenis of staan er belangen op het spel, die lading geven aan de in punt 1 tot en met punt 4 genoemde verschillen (*dissociatie, divergentie, discrepantie en dissonantie*) en worden die verschillen belangrijk genoeg gevonden door individuele personen?

Conclusies⁶

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt, wat zijn issues en hoe ontstaan ze? Een issue is een maatschappelijk controversiële kwestie, die de publieke opinie beroert en in beweging brengt, getriggerd wordt door één of meer onverwachte gebeurtenissen en normaal gesproken resulteert in de politieke agendering van een maatschappelijk probleem.

1. Uit empirische analyses over issues die niet eerder zijn uitgevoerd op een dergelijke omvangrijk databestand, is geconcludeerd dat tussen 1981 en 1998, de periode waarin de data verzameld zijn, acht maatschappelijke problemen een issue zijn geweest.
2. Issues kunnen zich op een verschillend schaalniveau voordoen: lokaal, regionaal, nationaal en internationaal.
3. Om een maatschappelijk probleem een *issue* te laten worden, moeten drie dingen noodzakelijkerwijs samengaan: er moet op voldoende schaal probleembesef aanwezig zijn in

⁶ In de marge worden de conclusies aangeduid met een getal.

een samenleving, er moet een onverwachte gebeurtenis hebben plaatsgevonden en er moet voldoende massa zijn om een maatschappelijk probleem momentum te geven. Het samengaan

4 van probleembesef, een onverwachte gebeurtenis en massa resulteert op microniveau in
 probleemadoptie door individuele personen. Hierop is het *Issues activation model* (IsA

5 model) gebaseerd. Van probleembesef is pas sprake als er verschillen gaan ontstaan tussen de
 verwachtingen, de waargenomen en de gewenste toestand, waaraan een zeker belang gehecht

6 wordt. Massa is een kenmerk voor de omvang van voor sociale bevestiging. Sociale
 bevestiging komt tot stand door middel van informatie uitwisseling en het peilen van de

7 issuerelevantie bij andere personen en zorgt voor de diffusie van een issue in een
 samenleving.

Een issue komt voort uit één van de vier verschillende typen maatschappelijke problemen die

8 zijn onderscheiden: symbolische problemen, omgevings- en duurzaamheidsvraagstukken,
 risicovraagstukken en tenslotte verdelingsproblemen. Deze vier typen maatschappelijke

problemen oefenen ieder voor zich invloed uit op één van de vier elementen waaruit het

concept probleembesef is samengesteld.

9 De levensloop van maatschappelijke problemen die een issue zijn geweest, te benoemen als
 de *Issues activation cycle*, vertoont een S-vormige curve. De meeste maatschappelijke

10 thema's (ruim vijftig maatschappelijke thema's) lieten een vlak verloop zien, maar
 maatschappelijke thema's met een *S-vormige trend*, afgemeten aan de indicatoren informatie

11 uitwisseling en issuerelevantie, geven aan dat er sprake is geweest van een issue. Deze
 indicatoren laten in fase 3 van de *Issues activation cycle* een versnelde (lineaire) stijging zien,

12 die het momentum van een maatschappelijk probleem weergeeft. Die versnelling ontbreekt
 volledig bij thema's die geen issues zijn geweest. Een S-vormige trend in de *Issues activation*

13 *cycle* is typerend voor issues en duidt op het ontstaan van massa die nodig is voor een issue.

14 Fase 3 in de *Issues activation cycle*, het momentum geeft aan dat een issue gemiddeld 65
 weken duurt, dat is iets langer dan een jaar. Uit de analyse van de *Issues activation cycle* met

15 een S-vormige trend bleek dat een volledige cyclus in negen fases kan worden verdeeld, drie
 stijgende - en drie dalende fases, een top en twee dalen. Een volledige cyclus duurt om en

16 nabij tien jaar en de stijgende fases (2, 3 en 4) tezamen ongeveer vier jaar: '*vier vette jaren en*
bijna zeven magere jaren'. Een regering die tijdens de opgaande fases van de *Issues activation*

17 *cycle* aan de macht is, heeft het tij mee. Het betekent dat er ruimte bestaat om een
 maatschappelijk probleem politiek te agenderen en het draagvlak te benutten dat in de

18 samenleving voorhanden is om maatregelen geaccepteerd te krijgen en uit te voeren.

19 Onverwachte gebeurtenissen triggeren issues. Dat wordt *eventsetting* genoemd. *Eventsetting*

20 wordt als oorzaak van het ontstaan van issues gezien en *agendasetting* als gevolg. Een
 onverwachte gebeurtenis moet wel in de opgaande fase van de *Issues activation cycle*
 plaatsvinden om een issue te kunnen triggeren. Onverwachte gebeurtenissen die plaatsvinden
 als een maatschappelijk probleem waarmee die gebeurtenis in verband gebracht wordt, zich in
 een dalende fase van de *Issues activation cycle* bevindt, zullen naar alle waarschijnlijkheid

- 21 geen issue kunnen triggeren, omdat te veel mensen de gebeurtenis in kwestie al zagen
aankomen en in hun verwachtingspatroon hebben verdisconteerd, waardoor die gebeurtenis
voor hen niet langer onverwacht of verrassend is.
- 22 Het effect van een onverwachte gebeurtenis op individuele personen is het doorbreken van
hun verwachtingspatroon, in zoverre die gebeurtenis nog géén deel uitmaakte van hun
verwachtingen. Is dat het geval, dan wordt informatie over die gebeurtenis intensiever
23 verwerkt door individuen, waardoor zij nieuwe associaties kunnen vormen, waarden
geactiveerd worden en hun probleembesef kan toenemen. Onverwachte gebeurtenissen zetten
mensen aan het denken. Het zijn belangrijke ‘leermomenten’ voor individuen en de publieke
opinie.
- 24 Op basis van de analyses die zijn uitgevoerd, kunnen vier *adoptiesegmenten* onderscheiden
worden: de voorhoede, de bezorgde burgers, de stille meerderheid en de achterhoede. De
omvang van deze segmenten vertoont een behoorlijke gelijkens met de omvang van
25 adoptiegroepen uit de innovatie-diffusietheorie. Afhankelijk van hun probleembesef en hun
verwachtingspatroon kunnen personen op verschillende wijze op een maatschappelijk
26 probleem, een onverwachte gebeurtenis of een issue reageren en verschillende
adoptietrajecten bewandelen. Adoptietraject 1 wordt gevolgd door personen met een manifest
(de voorhoede) of ontluikend probleembesef (de bezorgde burgers) en adoptietraject 2 door
personen met een latent (de stille meerderheid) of ontbrekend probleembesef (de
27 achterhoede). Degenen die adoptietraject 1 volgen, hebben, gegeven hun probleembesef een
onverwachte gebeurtenis al grotendeels of gedeeltelijk in hun verwachtingspatroon
verdisconteerd. Bij personen die adoptietraject 2 volgen is dat niet het geval. Door hun latente
28 probleembesef is sociale bevestiging in hun sociale omgeving nodig om een onverwachte
gebeurtenis te kunnen duiden, daaraan belang toe te kennen en een issue te adopteren. Dit
29 kan, in ieder geval bij de stille meerderheid tot een versterking van hun probleembesef leiden,
waardoor zij naar een ‘hoger’ adoptiesegment kunnen ‘promoveren’, de bezorgde burgers of
in beperktere mate de voorhoede.
- 30 De omvang van het segment stille meerderheid is behoorlijk stabiel. Gemeten over de gehele
levensloop van 41 maatschappelijke problemen varieert de omvang van de stille meerderheid
van minimaal 34% tot 77% van de bevolking van Nederland, met een gemiddelde omvang
van 54%. Een verandering van de indicatoren informatie uitwisseling en issue relevantie
(sociale bevestiging) zorgt binnen het segment stille meerderheid voor de nodige massa om
een maatschappelijk probleem momentum te geven. Bij de achterhoede vinden relatief weinig
transfers plaats naar een ‘hoger’ adoptiesegment.
- 31 Uit het onderzoek komt naar voren dat adoptiesegmenten door de bank genomen
gestratificeerd zijn en in sociaal-demografisch opzicht in meerderheid homogeen van
samenstelling zijn. Naarmate de sociaal-demografische samenstelling van adoptiesegmenten
32 onderling grotere verschillen vertoont, zal een issue een controversiëler karakter kunnen
hebben. Naarmate die verschillen geringer zijn, zal er in de samenleving een bredere
consensus bestaan over het belang van het maatschappelijke thema in kwestie. Controversiële
33 kwesties trekken een scheidslijn door de samenleving, gegeven de uiteenlopende sociaal-

demografische samenstelling van adoptiesegmenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor het milieuprobleem, het energievraagstuk en het autoverkeer. Maatschappelijke thema's zoals onveiligheid van de burger, gezondheidszorg, sociale voorzieningen en belastingdruk hebben een veel minder controversieel karakter, gezien de relatief geringe verschillen in samenstelling van de adoptiesegmenten. In alle lagen van de bevolking wordt het belang van deze maatschappelijke problemen erkend. Een in sociaal-demografisch opzicht homogene samenstelling van adoptiesegmenten biedt een ondersteuning voor het Issues activation model. Als bij de meeste maatschappelijke thema's adoptiesegmenten in sociaal-demografisch samenstelling op identieke wijze van elkaar verschillen, dan ligt het voor de hand dat adoptiesegmenten ieder hun eigen adoptietraject zullen volgen: de voorhoede en de bezorgde burgers adoptietraject 1 en de stille meerderheid en de achterhoede adoptietraject 2. Indien adoptiesegmenten gespecialiseerd zijn, dan laten de voorhoede en de bezorgde burgers voor ieder maatschappelijk probleem steeds een andere sociaal-demografische samenstelling zien, evenals de stille meerderheid en de achterhoede. Ieder maatschappelijk probleem kenmerkt zich door zijn eigen sociaal-demografische 'make-up' van adoptiesegmenten. Een gespecialiseerde samenstelling van adoptiesegmenten zou bovendien kunnen betekenen dat bijvoorbeeld de voorhoede of de bezorgde burgers niet altijd adoptietraject 1 hoeven te volgen, maar soms ook adoptietraject 2 kunnen bewandelen, bijvoorbeeld omdat sociale communicatie hun belangrijkste manier van informatie uitwisseling is, terwijl sociale bevestiging niet per definitie de enige weg voor de stille meerderheid hoeft te zijn die leidt naar probleembesef en probleemadoptie.

Als het merendeel van de maatschappelijke vraagstukken gestratificeerd is, dan zou de vraag opgeroepen kunnen worden, in hoeverre *media* op ieder adoptiesegment een uniforme invloed uitoefenen. Wat tegen een uniforme invloed van media pleit is dat segmenten zoals de voorhoede intensievere mediagebruikers zijn dan de achterhoede en de stille meerderheid. Dat betekent dat zij ook eerder een gevoeligheid voor het bestaan van maatschappelijke problemen aan de dag leggen en eerder dan andere segmenten probleembesef ontwikkelen en opinies en attitudes vormen. Opinies en attitudes die eenmaal gevormd zijn, blijken in de praktijk echter moeilijker veranderbaar⁷ en minder beïnvloedbaar door de media. Degenen bij wie dat in veel mindere mate het geval is, zoals de stille meerderheid, kunnen kwetsbaarder zijn voor de invloed van de media en kunnen meer beïnvloed worden. Geconcludeerd zou kunnen worden dat naarmate individuele personen of adoptiesegmenten intensiever gebruik maken van massamedia, zij minder door de media beïnvloed worden. Bovendien kan uit het onderzoek geconcludeerd worden dat intensievere mediagebruikers minder 'overvallen' worden door een onverwachte gebeurtenis, omdat een dergelijke gebeurtenis al (deels) in hun verwachtingspatroon is verdisconteerd. Voor de stille meerderheid geldt het omgekeerde. Zij tonen zich meer ontvankelijk voor het optreden van een onverwachte gebeurtenis, omdat zij die gebeurtenis nog niet in hun verwachtingspatroon hebben verdisconteerd.

Voor een issue zijn drie ingrediënten nodig: probleembesef, een onverwachte gebeurtenis en massa. Zonder onverwachte gebeurtenis, het ontbreken van probleembesef of bij gebrek aan

⁷ Petty & Cacioppo, 1986b; Chaiken, 1980

42 massa is de kans op het ontstaan van een issue heel klein. Als een maatschappelijk probleem geen probleembesef genereert, ook niet bij de voorhoede en de bezorgde burgers, ontbreekt er een voedingsbodem issues.

Van probleembesef is sprake als een divergentie bestaat tussen een waargenomen en een gewenste maatschappelijke toestand, die als een discrepantie ervaren wordt en dissonantie kan oproepen, die mensen een ongemakkelijk gevoel geeft en op collectief niveau tot maatschappelijke onvrede en sociale spanningen kan leiden. In iedere samenleving doet zich regelmatig een kloof voor tussen de waarneming van een toestand en de maatschappelijk gewenste toestand, maar ook tussen verwachtingen van mensen en de loop der gebeurtenissen. Een kloof daartussen kan leiden tot -de perceptie van- een maatschappelijk probleem. Een aantal maatschappelijke problemen ontwikkelt zich, dankzij het optreden van een onverwachte gebeurtenis tot een issue, maar het merendeel van de maatschappelijke problemen blijft wat het is, terwijl sommigen naar de achtergrond verdwijnen en een non-
 43 issue worden. Of een maatschappelijk probleem een issue wordt, in een non-issue vervalt of gewoon een smeulend maatschappelijk probleem blijft, kan vastgesteld worden aan de hand van de formule die in het kader van dit proefschrift ontwikkeld is voor probleembesef en probleemadoptie. Als de verschillen tussen de parameters in het model relatief groot zijn of
 44 steeds meer toenemen, zou dat een signaal voor het ontstaan of bestaan van een maatschappelijk probleem kunnen zijn, waaruit potentieel een issue zou kunnen voortkomen. Als de verschillen relatief klein zijn of afnemen, zou dat er op kunnen wijzen dat een maatschappelijk probleem een non-issue is (geworden). Voor het ontwikkelen van ijkpunten
 45 zijn overigens wel actuele data nodig, die verzameld kunnen worden door middel van de operationalisaties die uit de formule waarop het Issues activation model gebaseerd is, zijn af te leiden. Voor een toetsing van het model zou dat zeer wenselijk zijn.

46 Indien een issue niet leidt tot politieke *agendering* van een maatschappelijk probleem kan het maatschappelijk probleem in kwestie vervallen in een non-issue of in zijn tegendeel verkeren en ontaarden in een politieke crisis of zelfs evolueren in een revolutie. Met de politieke
 47 agendering van maatschappelijke problemen als belangrijke uitkomst van issues, hangen vier maatschappelijke functies van issues samen: ten eerste het kanaliseren van maatschappelijke onvrede en sociale spanningen die het gevolg zijn van een divergentie tussen een waargenomen toestand en een maatschappelijk gewenste toestand, de ervaren discrepantie
 46 daartussen en de daarmee samenhangende dissonantie; ten tweede als bindmiddel en oriëntatie voor de publieke opinie fungeren en als reservoir voor sociale bevestiging dienst doen; ten derde een maatschappelijk draagvlak verschaffen aan het overheidsbeleid en het leveren van een bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke problemen; ten vierde een aanzet geven voor een omslag in de publieke opinie die het pad effent voor maatschappelijke veranderingen die nodig kunnen zijn om een maatschappelijk probleem op te lossen.
 48 Issues fungeren als Haarlemmerolie voor een sociaal en politiek systeem en de besluitvorming daar binnen. Mediahypes die tegenwoordig vaak gevoed worden door sociale media,
 49 vervullen in tegenstelling tot issues op wat langere termijn geen belangrijke maatschappelijke functies, behalve dat zij op het moment zelf voor het nodige entertainment kunnen zorgen als

- 50 bekende personen verstrikt raken in een conflict of een incident waaruit zij zichzelf zonder
hulp van ‘buitenaf’ niet meer kunnen bevrijden. Dit kan in een beperkt aantal gevallen nog
voor een sociale en/of politieke impuls zorgen, in zoverre dat voor een positiewisseling op het
speelveld van maatschappelijke verhoudingen en sociale en politieke machtsverhoudingen
kan zorgen. Uiteindelijk leiden issues bij individuen tot nieuwe associaties, in
(overheids)organisaties tot agendering en in de samenleving tot veranderingen in de publieke
opinie en tot sociale veranderingen.
- 52 Ruime tijd voordat de kranten er vol van staan en de politiek zich op een maatschappelijk
probleem stort, kortom lang voordat een maatschappelijk probleem geagendeerd wordt, is er
in de Issues activation cycle vaak al een significante *toename in de belangstelling* van het
publiek voor een maatschappelijk probleem waar te nemen. De samenleving loopt regelmatig
voor op de politiek en op de pers wat betreft probleembesef en het belang dat aan een
maatschappelijk probleem gehecht wordt⁸. Voordat er sprake is van een issue, worden
53 maatschappelijke problemen het eerst opgepikt door de voorhoede en vervolgens door de
bezorgde burgers. Deze adoptiesegmenten tonen zich het meest gevoelig voor wat er in de
samenleving omgaat. Dat neemt echter niet weg dat tijdens het momentum van een
54 maatschappelijk probleem (fase 3) de stille meerderheid de snelste stijging van de trend van
de Issues activation cycle laat zien, afgemeten aan de indicatoren issue relevantie en
informatie uitwisseling en niet de voorhoede of de bezorgde burgers. Binnen het segment de
stille meerderheid is tijdens het momentum van een maatschappelijk probleem (fase 3 van de
Issues activation cycle) sprake van de grootste transfer van het aantal personen zonder
issue relevantie naar het aantal personen met issue relevantie, vergeleken met de andere drie
adoptiesegmenten. Het zelfde geldt voor informatie uitwisseling.
- 55 De massa van deze transfer draagt in belangrijke mate bij aan de snelle stijging van de trend
van de Issues activation cycle en aan het momentum van een maatschappelijk probleem. De
stille meerderheid zorgt voor massa. Zonder massa kan een maatschappelijk probleem zich
56 niet tot een issue ontwikkelen. Massa zorgt voor een fundament onder issues.

⁸ De Koning, 1998.