

De kracht van verontwaardiging

WET SOFT

AUP

samengesteld door Sarah L. de Lange & Jasper Zuure

#WOEST

woest (bijvoeglijk naamwoord, bijwoord; vergrotende trap: woester, overtreffende trap: meest woest) 1. onbebouwd, onontgonnen: woeste gronden 2. verwilderd, ruw; onbeschaafd, lomp 3. onstuimig: de woeste golven 4. woedend 5. onbesuisd, ondoordacht: woeste plannen*

* <http://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/woest#>.
WjfiXnmWxzM (geraadpleegd op 18 december 2017)

#WOEST

De kracht van verontwaardiging

Sarah L. de Lange & Jasper Zuure (red.)

Deze publicatie is een product van de Raad voor het Openbaar Bestuur.



Ontwerp omslag: Klaas Wijnberg

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6298 931 3
e-ISBN 978 90 4854 185 0 (pdf)
DOI 10.5117/9789462989313
NUR 823

© Raad voor het Openbaar Bestuur / Amsterdam University Press B.V.,
Amsterdam, maart 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

Over een onbevreesd openbaar bestuur dat voorbereid is op verontwaardigde burgers	7
<i>Jasper Zuure & Sarah L. de Lange</i>	
I De verontwaardiging van burgers	37
1. Ontevredenheid onder burgers: Intuïtieve en weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen	39
<i>Michèle Bal & Kees van den Bos</i>	
2. Maatschappelijk onbehagen: Bron van boosheid?	55
<i>Eefje Steenvoorden</i>	
3. Burgers op afstand? Naar een beter begrip van ontevreden burgers	72
<i>Roy Kemmers, Jeroen van der Waal & Willem de Koster</i>	
4. Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet	88
<i>Jacqueline van Stekelenburg</i>	
5. De kracht van beschaafd protest: Een 19 ^{de} -eeuws perspectief	104
<i>Maartje Janse</i>	
6. Hoeveel media kan de democratie verdragen?	120
<i>Henri Beunders</i>	
II De veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat	137
7. Over nut en nadeel van de democratie	139
<i>Sjaak Koenis</i>	
8. Gewone geschillen, diepe disputen en polarisatie	155
<i>Jeroen de Ridder</i>	

9. Weerbare democratie, Europa en het vraagstuk van de antirechtsstatelijke partijen	170
<i>Bastiaan Rijkema</i>	
10. Voorwaardelijk burgerschap	194
<i>Tamar de Waal</i>	
11. De opstand van tweederangs burgers	211
<i>Herman van Gunsteren</i>	
12. Weerbare politiek?	220
<i>Alex Brenninkmeijer</i>	
III De rol van het openbaar bestuur	237
13. Een weerbare onderklasse: Boze burgers die 'zelfredzaam' zijn geworden	239
<i>Pieter Tops</i>	
14. Van kennen naar handelen	255
<i>Rob Witte & Ron van Wonderen</i>	
15. Conflict als democratische kans: Handelingsrepertoire voor publieke conflicten	272
<i>Nanke Verloo</i>	
16. Naar een veerkrachtige relatie tussen burger en overheid: Handelingsperspectieven voor de publieke professional	288
<i>Corina Hendriks & Niels-Ingvar Boer</i>	
17. Ontstaan, escalatie en de-escalatie van collectieve geweldsuitbarstingen	303
<i>Otto Adang</i>	
18. Besturen na de storm	320
<i>Miranda de Vries, Jan Steurrijs & Max Vermeulen</i>	
Verantwoording	335
Over de auteurs	336

Over een onbevreesd openbaar bestuur dat voorbereid is op verontwaardigde burgers

Jasper Zuure & Sarah L. de Lange

De fortuin valt te vergelijken met een onstuimige rivier, die als hij woest wordt vlaktes onder water zet, bomen en bebouwing omverduwt, overal grond met zich meesleurt om die elders weer achter te laten: iedereen slaat op de vlucht, iedereen buigt voor zijn geweld en van weerstand kan geen sprake zijn. Maar dat rivieren zich zo gedragen, betekent niet dat daar in rustige tijden geen maatregelen tegen genomen kunnen worden, door verhogingen en dijken op te werpen, zodat het water wanneer het begint te wassen óf door een zijkanaal kan afvloeien, óf minder schade aanricht en minder onbeheersbaar wordt. Zo gaat het ook met de fortuin, die haar krachten toont waar de organisatie en de kwaliteiten ontbreken om haar weerstand te bieden; ze leeft zich uit waar ze weet dat geen dijken of verhogingen zijn opgeworpen om haar in toom te houden. (Machiavelli, 2012: 201)

In zijn klassieker *Il Principe (De heerser)* stelt Machiavelli dat een succesvolle heerser 'virtù' nodig heeft om met de 'fortuna' om te kunnen gaan. De fortuin – de omstandigheden die niet te controleren zijn – is notoir wisselvallig, maar een succesvolle heerser weet op haar te anticiperen. In steeds veranderende en onvoorspelbare omstandigheden toont de succesvolle heerser daadkracht. Een succesvolle heerser moet de ene keer sterk kunnen zijn als een leeuw en de andere keer sluw als een vos. Volgens Machiavelli is het daarom van belang dat een heerser weet welke strategieën en instrumenten geschikt zijn om in te zetten in bepaalde omstandigheden.

Deze wijze les van Machiavelli is niet alleen relevant voor de vorsten uit zijn eigen tijd, die vaak moeite hadden om hun stadstaten te beschermen tegen binnenlandse burgerwisten en buitenlandse barbaren. Hij is ook relevant voor politici, bestuurders en ambtenaren die in de 21^{ste} eeuw geconfronteerd worden met burgers die boos, ontevreden of teleurgesteld zijn. Ondanks het feit dat zij opereren in een wereld die onvoorspelbaarder en complexer is dan in de tijd van Machiavelli, kunnen zij zich voorbereiden op de verontwaardiging van burgers. Politici, bestuurders en ambtenaren hebben namelijk een veelheid aan mogelijkheden om deze verontwaardiging te kanaliseren in de democratische rechtsstaat. Sterker nog, zij kunnen soms hun voordeel doen met deze gevoelens, en deze gebruiken om de democratische rechtsstaat te versterken. Zij dienen daarvoor echter tijdig – liefst voor de onrust uitbreekt – al bepaalde processen in gang te zetten. Om deze processen vorm te geven moeten zij weten welke strategieën en instrumenten geschikt zijn om deze gevoelens te kanaliseren in specifieke situaties.

Dat het openbaar bestuur goed en tijdig weet te reageren op de verontwaardiging van burgers is van groot belang, omdat burgers in al hun woede – bewust of onbewust – de democratische rechtsstaat kunnen ondermijnen. In sommige gevallen liggen achter dit soort gevoelens terechte zorgen, idealen en frustraties. Zolang verontwaardigde burgers zich houden aan de spelregels van de democratische rechtsstaat, is er dan ook niets mis met het uiten van deze gevoelens. Echter, wanneer zij de grenzen van de democratische rechtsstaat overschrijden, ontstaat er een probleem. Verontwaardigde burgers verstoren dan bijvoorbeeld de openbare orde en gebruiken, in extreme gevallen, geweld tegen politieke vertegenwoordigers, medewerkers van de overheid of medeburgers.

Denk aan de burgers die in de afgelopen jaren auto's van wethouders in brand staken, burgemeesters kogelbrieven stuurden of de deur van een partijleider bekladde. Of aan de inwoners van Steenberg, die in 2015 obsceniteiten schreeuwden tijdens een inspraakavond – 'Daar moet een piemel in' –, in Geldermalsen

het gemeentehuis bestormden terwijl er een raadsvergadering aan de gang was, of aan de Turkse Nederlanders, die begin 2017 in Rotterdam de politie uitdaagden, omdat zij het oneens waren met het besluit van de Nederlandse regering om de Turkse minister van Familiezaken naar Duitsland terug te sturen. Of aan de burgers die het heft in eigen hand namen en de weg naar Dokkum voor anti-Zwarte Piet-demonstranten blokkeerden en hen intimideerden.

Het zijn voorbeelden van verontwaardigde burgers die de grenzen van de democratische rechtsstaat opzoeken of soms zelfs ruim overschrijden wanneer zij hun standpunten kracht bijzetten met (het dreigen met) bezetting, vernieling en/of geweld. Helaas is er niet louter sprake van incidenten. Cruciale spelers in de democratische rechtsstaat, zoals rechters, politici, journalisten, bestuurders en ambtenaren, krijgen steeds vaker te maken met geweld of worden daarmee bedreigd. Dit blijkt onder andere uit studies van het Perikles Instituut en de Nederlandse Vereniging van Journalisten. Deze studies signaleren dat agressie en bedreigingen veel voorkomen. Maar liefst een kwart tot een derde van de raadsleden (Bosch, 2016) en 61% van de journalisten (Odekerken & Brenninkmeijer, 2017) geven aan ermee te maken te hebben. Bovendien laten de onderzoeken zien dat agressie en bedreigingen gevolgen hebben voor het functioneren van deze steunpilaren van de democratische rechtsstaat. Zo overweegt één op de tien bedreigde raadsleden te stoppen met het raadswerk als gevolg van de bedreigingen en geeft 16% van de journalisten aan berichtgeving soms aan te passen naar aanleiding van bedreigingen. Tegelijkertijd is de aangiftebereidheid onder deze groepen zeer laag.

De overheid krijgt ook in toenemende mate te maken met burgers die in georganiseerd verband de democratische rechtsstaat onder druk zetten. De NCTV waarschuwde in haar Dreigingsbeeld Terrorisme 2017 voor bekladdingen en vernielingen van moskeeën door extreemrechtse bewegingen, voor bekladdingen, 'huisbezoeken' en vernielingen bij politici, overheidsinstanties en hun medewerkers door extreemlinkse en anarchistische

actievoerders, en voor confrontaties tussen extreemrechtse en extreemlinkse activisten (NCTV, 2017). Ook zijn er signalen dat er steeds meer sprake is van ondermijning, dat wil zeggen van druk die wordt uitgeoefend door de onderwereld of door outlaw motorclubs (ProFacto, 2017; Tops & Tromp, 2016).

Deze ontwikkelingen vormden voor de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de aanleiding om, mede op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), een essaybundel samen te stellen over verontwaardigde burgers en weerbare democratieën. De centrale vraag van de bundel is:

Hoe kan het openbaar bestuur het beste omgaan met de verontwaardiging van burgers en het grensoverschrijdend gedrag dat daar mogelijk het gevolg van is?

Onder het openbaar bestuur verstaan wij zowel het geheel van besluitvormende instituties als de bemensing daarvan door politici, bestuurders en ambtenaren. Uiteraard is het openbaar bestuur, in Nederland en elders, ingebed in de democratische rechtsstaat. Hoewel er gediscussieerd kan worden over de vraag of de democratische rechtsstaat het beste politieke systeem is om verontwaardiging te kanaliseren (zie Fukuyama, 1992; Jansen, 2017), zien wij de democratische rechtsstaat hier als gegeven en waardevol. De democratische rechtsstaat beschouwen wij als een politiek systeem waarbij de representatieve democratie waar mogelijk de politieke vrijheden van individuen en minderheden probeert te waarborgen. Deze vrijheden worden onder andere beschermd met behulp van een constitutie en een rechtsstaat.¹ Hoewel dit ideaal zelden of nooit volledig wordt verwezenlijkt in de praktijk, wordt het benaderd door democratieën met gekozen functionarissen, vrije en eerlijke verkiezingen, algemeen stemrecht, het recht om je verkiesbaar te stellen, vrijheid van meningsuiting, beschikbaarheid van alternatieve informatiebronnen en vrijheid van vereniging (Dahl, 1989).

¹ In de Engelstalige literatuur spreekt men doorgaans over 'liberal democracy'.

Onder de verontwaardiging van burgers verstaan wij de gevoelens van burgers over door hen waargenomen onrecht. Dit onrecht hangt meestal samen met de waarden die burgers belangrijk vinden, zoals vrijheid en gelijkheid. Burgers kunnen boos, ontevreden of teleurgesteld zijn als politici, bestuurders, of ambtenaren hun waarden niet herkennen, erkennen of het belang van hun waarden ontkennen. Bijvoorbeeld als politici de vrijheid van burgers aantasten door hun privacy niet te respecteren of als ambtenaren burgers ongelijk behandelen. Of er sprake is van 'verontwaardiging' in de beleving van burgers kan dus vrij letterlijk worden genomen (Fukuyama, 1992; Janse, 2017: 31). De waarden die burgers belangrijk vinden worden ontkend of ontheiligd.

In deze bundel spreken wij overigens doelbewust over 'burgers'. Het gaat in deze bundel namelijk om mensen die verontwaardigd zijn in hun rol als burger. Zij maken zich druk over wat in het algemeen belang is, over welke rechten en plichten medeburgers hebben en de manieren waarop de politiek hier vorm aan geeft (Dekker, 2017: 15). Hun boodschap is met andere woorden politiek: 'Ze spreken niet zozeer over hun situatie als particulier persoon (dat zit in veel gevallen wel snor) maar over de zorgen die ze over de samenleving als geheel hebben.' (Van den Brink et al., 2017: 50). Deze bundel wil onderzoeken welke verwachtingen het openbaar bestuur heeft, of mag hebben, over de wijze waarop burgers hun verontwaardiging uiten. Centraal hierbij staat de manier waarop burgers omgaan met de spelregels van de democratische rechtsstaat. De bundel gaat over gevoelige vragen, zoals de vraag of 'goed' burgerschap ook in kan houden dat gevoelens van verontwaardiging een enkele keer onderdrukt moeten worden.

Tot slot verstaan wij onder grensoverschrijdend gedrag in deze bundel in ieder geval strafbare feiten, zoals (het dreigen met) bezetting, vernieling en/of geweld. Of deze grens eerder al wordt overschreden, bijvoorbeeld als burgers zich in de ogen van politici, bestuurders, ambtenaren of medeburgers 'onbeschaafd' of 'onredelijk' gedragen, is mede onderdeel van de zoektocht in deze bundel. Wij nodigen de lezer uit om hierover zelf een oordeel te vormen.

Het doel van de bundel is driedelig. Ten eerste beoogt de bundel meer inzicht te bieden in hoe verontwaardiging kan leiden tot bepaalde grensoverschrijdende gedragingen. Ten tweede beoogt de bundel meer inzicht te bieden in de gewenste omgang met verontwaardiging in de democratische rechtsstaat. En ten derde beoogt de bundel het openbaar bestuur handelingsperspectieven – zowel strategieën als technieken – te bieden om te voorkomen dat verontwaardiging leidt tot bepaalde grensoverschrijdende gedragingen.

Voor deze essaybundel heeft de ROB toonaangevende experts uitgenodigd om dit vraagstuk vanuit verschillende perspectieven te belichten, de achterliggende problematiek te verhelderen en naar geschikte strategieën en technieken te zoeken. De experts komen uit verschillende disciplines, zoals de rechtsgeleerdheid, filosofie, geschiedenis, politicologie, sociologie, psychologie, ethologie, bedrijfskunde en bestuurskunde.

In het vervolg van deze inleiding plaatsen wij de achttien essays van deze experts tegen de achtergrond van drie centrale thema's: 1) de verontwaardiging van burgers, 2) de veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat en 3) de rol van het openbaar bestuur. Hiermee willen wij laten zien hoe de uitgangspunten, invalshoeken en begrippen in deze bundel zich verhouden tot de begrippen die in de media en door de overheid worden gehanteerd. De essays van de experts vormen een wetenschappelijke, intellectuele en/of praktische verdieping van deze drie thema's. Na een bespreking van de thema's houden wij een kort pleidooi voor een strijdbaar openbaar bestuur. Tot slot bieden wij de lezer een overzicht van de bundel door de essays in vogelvlucht te bespreken.

1. De verontwaardiging van burgers

De verontwaardiging van burgers krijgt al twee decennia, in Nederland zo ongeveer sinds de opkomst van Fortuyn, veel aandacht in het publieke debat (zie RMO, 2013). In 2017 bijvoorbeeld sprak Asscher over een 'kakafonie van woeste woede' (De Koning &

Niemantsverdriet, 2017) en datzelfde jaar schonk Buma (2017) in zijn Schoo-lezing veel aandacht aan 'de boze burger'. Ook in de wetenschap is veel belangstelling voor het onderwerp, zo kwam het blad *Bestuurskunde* onlangs nog met een speciaal themanummer over woedende burgers (Karré et al., 2017) en schreef Mishra (2017), een bekend essayist, een boek over het tijdperk van woede. In Duitsland was het woord 'Wütburger' zelfs woord van het jaar in 2010 (Kurbjuweit, 2010).

Hoewel sommige politici, bestuurders en ambtenaren de boze burger op het schild hijsen en strijden als zijn bondgenoot tegen 'de elite' of 'het partijkartel', spreken andere politici, bestuurders en ambtenaren over de boze burger alsof het een bijzondere burgersoort betreft. Deze 'civis iratus' zou niet alleen emotioneel zijn, maar ook irrationeel. Haar gevoelens, gedachten en gedragingen zouden niet gebaseerd zijn op feiten, maar op 'nepnieuws' en gekleurde percepties. De 'civis iratus' zou niet voor rede vatbaar zijn, en daarom niet serieus genomen hoeven te worden. Volgens Verhoeven (2009: 203) gaat het – in de ogen van politici, bestuurders en ambtenaren – om burgers 'die zich irrationeel gedragen en de zwaarwegende redenen niet begrijpen die de overheid voor haar plannen heeft. Hun emotionele optreden past niet binnen het overwegend rationele beeld van beleidsontwikkeling.'

Het label van 'de boze burger' heeft dus soms een positieve, maar vaker een negatieve lading. Bovendien ontleemt het gebruik van het label het zicht op de redenen waarom burgers boos zijn. En gaat het voorbij aan de vraag of politici, bestuurders en ambtenaren ook belang of baat kunnen hebben bij de boze burger. Volgens Van den Brink et al. (2017: 49) is het 'niet alleen onjuist om de woede van burgers af te wijzen als irrationeel, het is ook arrogant en zal vooral averechts uitpakken'. In deze bundel willen wij daarom het labelen van burgers voorkomen. Wij willen de verontwaardiging van burgers vooral beter begrijpen en bestuderen wat de gevolgen hiervan zijn, of zouden moeten zijn, voor de democratische rechtsstaat. Vervolgens willen wij onderzoeken hoe het openbaar bestuur het beste met deze burgers, en hun terechte en onterechte klachten, om kan gaan.

Daarbij gaan wij ervan uit dat vrijwel elke burger wel eens boos of woedend is, en dat dit tot op zekere hoogte zelfs 'normaal' en 'gezonder' is voor de democratie. Overigens zijn het ook burgers zelf die zich in het debat regelmatig presenteren als 'boos' of 'woest'. Dat sommigen van hen hier geen enkele moeite mee hebben laten zij zien op de sociale media: #WOEST.

In deze bundel zien wij verontwaardiging *an sich* niet als een gevaar voor de democratische rechtsstaat.² Hoewel het vervelend kan zijn voor burgers zelf als zij onrecht ervaren en hier boos of woedend over zijn, kan het voor de democratische besluitvorming namelijk een informatieve functie hebben. De verontwaardiging laat zien waar burgers belang aan hechten, waar zij voor staan en waar zij voor in actie willen komen. In de democratische rechtsstaat kunnen gevoelens van verontwaardiging, als het goed is, door bestaande mechanismes, zoals verkiezingen en referenda, in goede banen worden geleid. Zo hebben burgers die verontwaardigd zijn over de richting waarin de samenleving zich ontwikkelt, de mogelijkheid om dit te tonen door op andere (nieuwe) politieke partijen te stemmen, of zelf politiek actief te worden. Ook hebben zij dankzij democratische rechten en vrijheden, zoals het recht op demonstratie en de vrijheid van meningsuiting, mogelijkheden om hun verontwaardiging te uiten buiten deze politieke kanalen om.

Waar boosheid in bepaalde gevallen gezond of normaal is, zijn grensoverschrijdende gedragingen dat echter niet. Wanneer burgers door hun emoties overmand of verblind, of soms zelfs bewust, de democratische rechtsstaat schenden, kan deze in gevaar komen. Dit kan gebeuren als burgers niet het politieke vermogen of zelfvertrouwen hebben, niet de gelegenheid krijgen of zien, of niet geloven dat het uitmaakt om hun verontwaardiging op een constructieve wijze te uiten. Bijvoorbeeld als zij niet de juiste kennis en middelen hebben die nodig zijn om zich politiek te organiseren en medestanders te mobiliseren, of als zij zich niet gehoord voelen door het openbaar bestuur. In deze gevallen kan

2 Zie voor een uitgebreidere bespreking van deze uitgangspositie Jansen (2017).

verontwaardiging leiden tot een verstoring van het democratisch proces. Ofwel doordat burgers afhaken en niet meer vertegenwoordigd worden. Ofwel doordat het leidt tot grensoverschrijdend gedrag dat niet past binnen de democratische rechtsstaat.

Kortom, als burgers het vermogen en de gelegenheid hebben om hun verontwaardiging om te zetten in een constructieve bijdrage aan het democratisch proces, kan hun verontwaardiging dit proces versterken. Echter, als burgers niet dit vermogen hebben of niet de gelegenheid krijgen, kan hun verontwaardiging het democratisch proces verzwakken.

In deze bundel beschouwen wij samen met de verschillende experts de positieve en negatieve kanten van verontwaardiging en gaan wij met hen op zoek naar het punt waarop constructieve uitingen van verontwaardiging omslaan naar destructieve. Daarbij zullen wij zowel kijken naar de verontwaardiging van burgers als naar de omgang daarmee door het openbaar bestuur. Daarbij maken wij onderscheid tussen gevoelens van onbehagen, onvrede, onmacht en onrust – ook wel ‘on-verschijnselen’ genoemd (‘t Hart, 2012; Van Vulpen et al., 2017: 4).³ Hoewel deze begrippen nauw met elkaar en het begrip ‘verontwaardiging’ samenhangen, en soms ook inwisselbaar met elkaar worden gebruikt, is het gezien hun verschillende betekenissen goed om ze conceptueel van elkaar te onderscheiden.

Van de vier genoemde termen is ‘onbehagen’ waarschijnlijk het ongrijpbaarst. Voor het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) betreft ‘maatschappelijk onbehagen’ de opvatting van burgers dat het de verkeerde kant opgaat met hun land (Dekker et al., 2017: 3). Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het SCP laat de afgelopen jaren steevast zien dat een meerderheid van de Nederlanders vindt dat het met het land de verkeerde kant op gaat. Onbehagen wordt ook wel omschreven als de latente bezorgdheid van mensen over de staat van hun samenleving, het

3 De NSOB (2017) bespreekt de volgende ‘on-verschijnselen’: onrechtvaardig, onrechtmatig, onmacht, onmin, ongelijkheid, oneerlijkheid, ondemocratisch, onvermogen, onwil, ongenoegen, onveiligheid en onzekerheid.

gevoel dat de achteruitgang van hun samenleving onbeheersbaar en oncontroleerbaar is en dat hun kinderen het slechter gaan krijgen dan zij zelf (Steur et al., 2017). Aan onbehagen wordt verder vaak het begrip 'onmacht' gekoppeld. Zo definieert de RMO (2013: 22) onbehagen als 'een negatieve publieke stemming in combinatie met onmacht'. Deze Raad benadrukt daarbij het belang om onderscheid te maken tussen gevoelens van onvrede en onmacht.

Gevoelens van 'onvrede' komen namelijk voort uit de weigering of het onvermogen van burgers om te accepteren dat dingen niet zijn zoals ze zouden moeten (Baggini, 2010; Berger, 2017). Het gaat om burgers die zich niet bij de status quo kunnen en/of willen neerleggen, of die daarentegen juist de aantasting van de status quo vrezen. In deze definitie ligt ook de potentie van onvrede besloten. Onvrede is vaak het begin van een poging de wereld beter of rechtvaardiger te maken. Denk aan de onafhankelijkheidsstrijd van Gandhi in India, de antiracismestrijd van Martin Luther King in de Verenigde Staten en de antiapartheidsstrijd van Nelson Mandela in Zuid-Afrika. De RMO (2013) komt daarom in zijn advies tot de conclusie dat achter onvrede ook vaak idealen schuilen.

Gevoelens van 'onmacht' zijn echter het resultaat van het ontbreken van een handelings- of toekomstperspectief om de status quo te behouden of te veranderen. Dekker et al. (2013) constateren in hun onderzoek naar onbehagen voor de RMO op basis van kwalitatieve interviews dat onmacht een centraal kenmerk is van onbehagen. De mensen die zij spraken, zijn niet alleen somber over de toekomst, maar uiten ook gevoelens van onmacht. Zij vrezen dat de richting waarin Nederland zich ontwikkelt, niet bij te sturen is. De geïnterviewden achten politici noch zichzelf in staat om de problemen op te lossen of verandering te realiseren. Hier ligt een belangrijk politiek probleem en een opgave voor de politiek: het bieden van een wenkend perspectief dat de onvrede en onmacht van burgers adresseert (RMO, 2013).

Gevoelens van onbehagen, onvrede en onmacht kunnen leiden tot onrust. Burgers zijn in dat geval niet alleen boos of woedend,

maar ook bang en bezorgd (Van Houwelingen, 2011). Of ze ervaren emoties als minachting, walging en wrok (Postmes et al., 2014: 42). Burgers kunnen deze gevoelens op verschillende manieren uiten, bijvoorbeeld door vraagtekens te plaatsen bij of zich te verzetten tegen (voor)genomen democratische besluiten (Witte, 2017: 10). Postmes et al. (2014: 8) maken onderscheid tussen verschillende soorten (massa)gedrag: migratie of zelfsegregatie, inactie, protest en gewelddadig conflictgedrag. Bij inactie schikken mensen zich in hun lot, wat overigens ook een actieve keuze kan zijn, bijvoorbeeld na een rationele inschatting dat verzetten geen zin heeft. Bij migratie of zelfsegregatie proberen mensen een situatie te ontvluchten of zich terug te trekken in de eigen groep. Bij protest proberen zij anderen te beïnvloeden, bijvoorbeeld door de straat op te gaan, maar sturen zij niet per definitie aan op een confrontatie. Bij gewelddadig conflictgedrag wordt wel de confrontatie gezocht, zoals bijvoorbeeld het geval is bij rellen of plunderingen.

Dat de verontwaardiging van burgers gepaard kan gaan met grensoverschrijdende gedragingen, is overigens niet louter iets van de huidige tijd. Denk aan de moord op de gebroeders De Witt in 1672, het Palingoproer in 1886 en de rellen bij de kroning van koningin Beatrix in 1980. Hoewel deze voorbeelden zich hebben voltrokken in verschillende tijden, tonen zij hoe burgers hun verontwaardiging uiten, de openbare orde verstoren en het openbaar bestuur bedreigen. Wat in de loop van de tijd echter wel verandert, is de wijze waarop burgers hun verontwaardiging uiten en hoe zij deze omzetten in actie. Historici spreken over de ontwikkeling van een 'repertoire van strijd': de verzameling middelen die beschikbaar is voor burgers om besluiten aan te vechten die zij onrechtvaardig vinden (Tilly & Tarrow, 2007: 49).⁴ Dit roept de vraag op of de democratische rechtsstaat voldoende veerkrachtig en weerbaar is om deze strijd in goede banen te leiden.

4 De Engelse term die gangbaar is in de wetenschap is 'contentious repertoires'

2. De veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat

Net als de politieke verontwaardiging van burgers staan de veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat momenteel hoog op de politieke agenda. De Raad van State (2017: 17), schreef hierover in zijn Jaarverslag over 2016 het volgende:

De breukvlakken die zichtbaar worden, zijn het gevolg van eerdere ontwikkelingen. Wat in jaren is scheefgegroeid, laat zich niet in korte tijd rechtzetten. Het antwoord op mogelijke 'aardschokken' is dan ook niet een kwestie van een aantal reparaties en oplossingen, waarna men weer overgaat tot de orde van de dag. Zij laten zich niet opvangen door de oorzaken weg te nemen, maar door de maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht te versterken waarmee ze kunnen worden opgevangen. Dat vergt versteviging van de Europese samenwerking en versterking van de schokbestendigheid van de eigen instituties en samenleving.

Meer recent kwam ook IDEA, een intergouvernementele organisatie die onderzoek doet naar democratieën wereldwijd, met een rapport over de veerkracht en weerbaarheid van democratieën. Het rapport concludeert dat de Nederlandse democratie er goed voor staat, maar dat er ruimte is voor verbetering om democratische regressie te voorkomen (IDEA, 2017).

Hoewel de termen 'veerkracht' en 'weerbaarheid' vaak in één adem worden genoemd, kunnen zij verschillende, soms overlappende, betekenissen hebben (zie Walker et al., 2006; Anderies et al., 2013; Boin & Van Eeten, 2013). In deze bundel willen wij drie betekenissen van deze termen analytisch van elkaar scheiden: het vermogen van een systeem om van schokken te herstellen of zich aan schokken aan te passen, het vermogen van een systeem om schokken te weerstaan en het vermogen van een systeem om van schokken sterker te worden.

Wij bespreken deze betekenissen hieronder achtereenvolgens aan de hand van de termen 'veerkracht', 'weerbaarheid' en 'antifragiliteit'.

De afgelopen jaren is er in het publieke debat veel aandacht geweest voor de veerkracht van samenlevingen en democratieën (e.g. Van Gunsteren, 2003; 2006; WRR, 2012; ROB, 2012; RMO, 2013; Boin & Van Eeten, 2013; BZK, 2016a; 2016b). Een daarbij gemaakte vergelijking is die met ecologische systemen die zich herstellen en/of aanpassen na een verstoring in hun evenwicht (Boin & Van Eeten, 2013). Denk aan een bos dat zich herstelt van ziektes en parasieten. Voor de veerkracht van een bos is de diversiteit van bomen en planten van belang. Soms wordt deze diversiteit, en daarmee de veerkracht, onbedoeld door mensen aangetast. Zo kan de diversiteit van bossen afnemen als het bosbeheer kleine branden voorkomt en er geen ruimte ontstaat voor jonge nieuwe aangroei. Dit voorkomen van kleine branden op de korte termijn kan leiden tot grote bosbranden op de lange termijn.

Het pleidooi is dat democratieën (meer) veerkrachtig zouden moeten zijn om zich te kunnen aanpassen aan snel veranderende omstandigheden. Deze omstandigheden betreffen onder andere de opkomst van mondige burgers en nieuwe communicatie- en mobilisatiemiddelen die zij tot hun beschikking hebben (Van den Brink, 2002; Verhoeven, 2009; WRR, 2012; RMO, 2013). Er wordt daarom gewerkt aan een democratie die 'adaptief', 'responsief' of 'vitaal' moet zijn (BZK, 2016a; 2016b).

Volgens Van Gunsteren (2003: 3-4) zullen mensen in een vrije samenleving verschillen van mening en met elkaar in conflict komen over deze meningen. Een vrije samenleving ontleent volgens hem haar veerkracht aan de wijze waarop deze verschillen worden gerepresenteerd, getransformeerd en beslecht. Als voorbeelden van beslechtsmechanismen benoemt hij de concurrentie op de markt, hoor en wederhoor in het recht, de publieke confrontatie van verschillende visies op wat waar is in de wetenschap en de strijd tussen regering en oppositie in de politiek. Conflicten worden dus niet weggestopt of onderdrukt, maar worden uitgevochten in publieke instituties. Dit gaat niet

altijd zonder slag of stoot, en kan tot onrust en ruzie leiden, maar biedt op de lange termijn een perspectief.

Voor Van Gunsteren (2006: 37) gaat 'veerkracht' verder dan alleen herstel of aanpassing van het systeem. Hij definieert veerkracht als 'het vermogen om met verrassingen om te gaan, zodanig dat kernwaarden behouden blijven'. De vraag is echter wanneer het aanpassingsvermogen van de democratische rechtsstaat ten koste gaat van haar eigen kernwaarden. Belangrijke kernwaarden van de democratie zijn dat de macht bij het volk ligt (volkssoevereiniteit) en burgers in gelijke mate hun eigen regering kunnen controleren en corrigeren (politieke gelijkheid). De democratie dient haar richting of koers aan te passen aan de wensen van de meerderheid van het volk. Dit kan echter ook op gespannen voet staan met andere kernwaarden, zoals de vrijheden van individuen en minderheden. De meerderheid zou de democratie zelfs kunnen afschaffen.

Om te voorkomen dat een democratie wordt afgeschaft door haar eigen burgers en om te waarborgen dat zij haar zelfcorrigerend vermogen behoudt is daarom niet alleen de veerkracht, maar ook de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat van groot belang (Rijpkema, 2015). In de wetenschap gaat het bij deze weerbaarheid vaak specifiek om het beschermen van de democratische rechtsstaat tegen antidemocratische krachten die haar bedreigen. In de Engelstalige literatuur wordt zelfs gesproken over 'militant democracy' (Loewenstein, 1937a; 1937b). Het gaat daarbij niet alleen om bescherming tegen coups en revoluties, maar ook om bescherming tegen antidemocratische krachten die de democratische rechtsstaat via democratische weg willen afschaffen. Een belangrijke vraag daarbij is of antidemocratische partijen verboden mogen worden om de democratie hiertegen te beschermen (Rijpkema, 2015).

Dat ook het thema van de weerbare democratie hoog op de politieke agenda staat, blijkt uit verschillende recente publicaties. Zo stelt het regeerakkoord van 2017 het volgende:

Onze democratische rechtsstaat moet weerbaarder worden gemaakt tegen radicale antidemocratische krachten. De verbodsbepalingen voor radicale organisaties die tot doel

hebben onze democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen, worden uitgebreid door aanpassing van art. 2:20 BW.⁵

De Staatscommissie parlementair stelsel (2017) trekt het thema van de weerbare democratie nog breder:

De democratie kan wel wat hebben. Maar toch, moet onze democratische rechtsstaat niet beter worden beschermd tegen ondermijning? De staatscommissie maakt zich in dit verband ook zorgen over de risico's van digitalisering, in het bijzonder over de beïnvloeding van kiezers met gerichte digitale middelen (het gebruik van big data en micro targeting).

Wat opvalt aan de termen veerkracht en weerbaarheid, zoals hier besproken, is dat het vooral lijkt te gaan om verdedigingsmechanismes. De democratische rechtsstaat dient te reageren op schokken of krachten die haar bedreigen door zich hiervan te herstellen of hieraan aan te passen of door hiertegen weerstand te bieden. De klassieke opvatting die hieraan ten grondslag ligt, is dat een democratische rechtsstaat haar eigen kernwaarden niet mag bedreigen of aantasten.

Het is echter de vraag of strategieën die de veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat trachten te versterken, voldoende zijn voor de gewenste omgang met de verontwaardiging van burgers. Het zijn immers reflexen of reacties die vaak pas komen wanneer de eerste klap al is verkocht of de eerste schok al heeft plaatsgevonden. En de veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat worden pas op de proef gesteld als burgers hun verontwaardiging uiten en daarbij grenzen opzoeken of overschrijden. Daarnaast kan verontwaardiging zoals gezegd niet alleen de democratische rechtsstaat verzwakken, maar deze ook versterken. Is er voor het behoud van een goed functionerende democratische rechtsstaat niet meer nodig dan louter deze verdediging?

5 <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

Wat dat betreft heeft de econoom en filosoof Taleb een interessant begrip geïntroduceerd. Taleb (2013) spreekt over ‘antifragiliteit’. Hij stelt het volgende:

Sommige dingen zijn gebaat bij schokken; ze groeien en ze bloeien bij veranderlijkheid, toevallige variatie, wanorde en stressoren, en houden van avontuur, risico en onzekerheid. Maar ondanks de alomtegenwoordigheid van dit fenomeen bestaat er nog geen woord voor dit exacte tegendeel van fragiel. Laten we het antifragiel noemen.

De antifragiliteit van een systeem gaat volgens Taleb verder dan de veerkracht of weerbaarheid van een systeem: een antifragiel systeem weet zich niet alleen te herstellen van schokken, zich hieraan aan te passen of hiertegen weerstand te bieden, maar weet hiervan zelfs sterker te worden. Taleb geeft als voorbeeld het veelkoppige monster Hydra uit de Griekse mythologie waarvan voor elke afgehakte kop er twee terug groeiden.

Als de democratische rechtsstaat deze lijn van denken volgt, zou zij niet alleen moeten kijken hoe zij veerkrachtig of weerbaar kan zijn tegen de verontwaardiging van burgers, maar hoe zij deze verontwaardiging in haar eigen voordeel kan omzetten en zichzelf ermee kan versterken. Dit vereist dat zij niet alleen reactief, maar ook proactief opereert. Haar instituties dienen de kernwaarden van de democratische rechtsstaat niet alleen te beschermen, maar ook actief uit te dragen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de mensen binnen het openbaar bestuur. Zoals Popper (1945/2013: 120) al stelde: *‘Institutions are like fortresses. They must be well designed and manned.’*

3. De rol van het openbaar bestuur

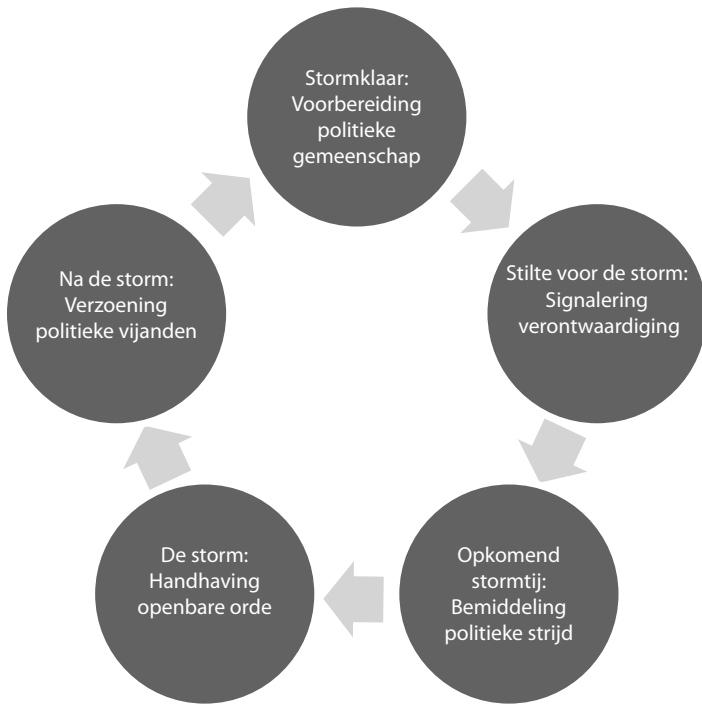
Als het gaat om de rol van het openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat, en dan met name de bemensing van zijn instituties, dan is deze tweeledig. Ten eerste heeft het openbaar

bestuur een voorbeeldfunctie. Politici, bestuurders en ambtenaren dienen zelf de spelregels van de democratie te allen tijden te respecteren en dienen de kernwaarden van de democratische rechtsstaat actief uit te dragen. Ten tweede heeft het openbaar bestuur een rol als steunpilaar van de democratie. Politici, bestuurders en ambtenaren dienen burgers duidelijk te maken waar democratische grenzen liggen, en wanneer deze grenzen worden opgezocht of zelfs overschreden. En zij dienen actief op zoek te gaan naar de oorzaken van de verontwaardiging van burgers en te kijken hoe zij deze verontwaardiging een plek kunnen geven in het democratisch proces. Wanneer dit laatste lukt, versterken zij de democratische rechtsstaat en maken zij deze antifragiel.

Hoe kan het openbaar bestuur het beste deze dubbelrol vervullen? Om een antwoord op deze vraag te formuleren is het belangrijk te onderkennen dat verontwaardiging zich manifesteert in fasen, en dat de rollen die het openbaar bestuur hierbij kan innemen en instrumenten die het daarbij kan inzetten per fase verschillen (e.g. Postmes et al, 2014; Van Wonderen & Witte, 2016; Van Vulpen et al., 2017; Steur et al., 2017a; Steur et al. 2017b). Op basis van bestaand onderzoek komen wij tot een model met vijf fasen, waarbij elke fase gekenmerkt wordt door specifieke omstandigheden en daarbij behorende handelingsperspectieven voor het openbaar bestuur (zie Figuur 1). Hoewel deze fasen in de praktijk wellicht niet altijd even goed van elkaar te onderscheiden zijn en ook niet altijd cyclisch verlopen, hopen wij met dit model een denkkader te bieden aan politici, bestuurders en ambtenaren.

De eerste fase is het 'stormklaar' maken van een politieke gemeenschap. Tijdens deze fase zijn de omstandigheden zodanig dat er binnen een politieke gemeenschap niet of nauwelijks sprake is van verontwaardiging. Dit is de fase waarin het openbaar bestuur voorbereidingen kan treffen en de politieke gemeenschap kan voorbereiden op mogelijke onrust. Hierbij valt te denken aan het cultiveren van democratisch ethos en burgerschap. Deze kunnen worden bevorderd via burgerschapsvorming in het onderwijs of via inburgeringscursussen. Maar denk ook aan verschillende experimenten om burgers meer bij het democratische proces te

Figuur 1. Handelingsperspectieven voor het openbaar bestuur



betrekken zodat zij burgerschap in de praktijk kunnen oefenen, zoals in wijkcomités. In deze fase kunnen ook relaties tussen burgers onderling en tussen burgers en het openbaar bestuur worden opgebouwd, zodat burgers en bestuurders er samen binnen de kaders van de democratische rechtsstaat kunnen uitkomen op het moment dat er sprake is van verontwaardiging en mogelijke conflicten. Hierbij is het belangrijk dat het openbaar bestuur het goede voorbeeld geeft en zelf democratische kernwaarden uitdraagt.

De tweede fase is 'de stilte voor de storm'. Tijdens deze fase zijn de omstandigheden zodanig dat er binnen een politieke gemeenschap sprake is van verontwaardiging, maar dat deze zich nog niet heeft gemanifesteerd aan de oppervlakte of nog niet

zichtbaar is voor het openbaar bestuur. Dit is de fase waarin het openbaar bestuur waakzaam dient te zijn en de verontwaardiging van burgers zo vroeg mogelijk moet proberen te signaleren. Niet om het in de kiem te smoren, maar om te kijken welke oorzaken en idealen erachter liggen en of hierbij een rol voor het openbaar bestuur is weggelegd. Het openbaar bestuur kan hiervoor zijn oor te luister leggen bij burgers zelf of bij professionals als jongeren- of welzijnswerkers, wijkagenten en andere sleutelfiguren in de wijk, die zicht hebben op de verontwaardiging van burgers. Het gaat om *street level bureaucrats*. Andere mogelijkheden voor signalering zijn verder peilingen, het (online) monitoren van politieke onvrede, emoties en uitingen, en andere 'thermometers'.

De derde fase is het 'opkomend stormtjif'. Tijdens deze fase zijn de omstandigheden zodanig dat er binnen een politieke gemeenschap sprake is van oplopende spanningen en strijd. Groepen burgers komen hier tegenover elkaar of tegenover het openbaar bestuur te staan. Dit is de fase waarin het openbaar bestuur escalatie van conflicten kan proberen te voorkomen of conflicten kan proberen te de-escaleren met behulp van bemiddeling of mediatie. Indien zij zelf een van de partijen is, kan het openbaar bestuur bemiddeling of mediatie organiseren door een derde, onafhankelijke partij aan te stellen of iemand binnen de eigen organisatie die een meer neutrale, onafhankelijke rol kan innemen. Het openbaar bestuur kan bijvoorbeeld een dialoog organiseren via een inspraakavond of zij kan (op lokaal niveau) een referendum organiseren om mensen mee te laten beslissen.

De vierde fase is 'de storm'. Dit is de fase waarin alles wat fout kan gaan, dreigt fout te gaan. Tijdens deze fase zijn de omstandigheden zodanig dat er binnen een politieke gemeenschap sprake is van geweld of de dreiging daarvan. Tijdens deze fase dient het openbaar bestuur de openbare orde te handhaven en te voorkomen dat er gelegenheden zijn om ongestraft geweld te plegen en ervoor te zorgen dat alle betrokkenen zich veilig voelen, zodat zelfverdediging geen argument kan zijn voor geweld. Indien nodig, kunnen daartoe bevoegde autoriteiten in het openbaar bestuur gebruikmaken van het geweldsmonopolie om een situatie

weer onder controle te brengen of een samscholingsverbod of zelfs verenigingsverbod opleggen. Zij dienen deze instrumenten echter proportioneel in te zetten en een balans te vinden tussen het faciliteren van politieke vrijheden en het bewaken van de openbare orde en veiligheid. Dat het vinden van deze balans nog niet eenvoudig is getuige de recente worstelingen van burgemeesters met het toestaan dan wel verbieden van protesten in hun gemeente met een risico op ontsporing.

De vijfde fase is 'na de storm'. Tijdens deze fase zijn de omstandigheden zodanig dat er binnen een politieke gemeenschap sprake is van maatschappelijke breuklijnen, polarisatie en/of aanhoudende vijandigheden. In deze fase dient het openbaar bestuur de fysieke en sociale schade op te maken en te kijken hoe de politieke gemeenschap zich kan herstellen. Het openbaar bestuur kan in deze fase bijvoorbeeld bijeenkomsten organiseren waar burgers via gemeenschappelijke doelen en projecten weer nader tot elkaar kunnen komen en elkaar niet als vijanden, maar hooguit als politieke tegenstanders gaan beschouwen. Afhankelijk van de rol die het openbaar bestuur zelf heeft gespeeld tijdens de crisis, kan het ook hier raadzaam zijn een onafhankelijke partij er bij te betrekken.

4. Tot slot: een strijdbaar openbaar bestuur

Terug naar het begin: de metafoor van Machiavelli. Net als een kabbelend beekje dat plotseling een onstuimige, woeste rivier kan worden, heeft de verontwaardiging van burgers de potentie om aan te zwellen tot voor het openbaar bestuur onbeheersbare proporties. Enerzijds kan de kracht van deze verontwaardiging de democratische rechtsstaat verzwakken of vernielen, anderzijds kan deze de democratische rechtsstaat vernieuwen en versterken. Verontwaardigde burgers vormen dus niet alleen een uitdaging voor de democratische rechtsstaat, maar ook een kans, omdat zij het openbaar bestuur dwingen zich open te stellen en te werken aan een antifragiel politiek systeem.

Het openbaar bestuur speelt hierbij een belangrijke rol. Om deze rol ook daadwerkelijk te kunnen vervullen zullen politici, bestuurders en ambtenaren onbevreesd moeten te zijn. De uitdaging voor hen is dat zij zich enerzijds kwetsbaar en zelfkritisch durven op te stellen als de situatie daar om vraagt, maar dat zij tegelijkertijd ook daadkrachtig blijven staan en strijden voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. Een onbevreesd openbaar bestuur bereidt zich voor op de verontwaardiging van burgers. Het weet welke strategieën en technieken geschikt zijn in welke omstandigheden.

Zo geformuleerd kan de verontwaardiging van burgers vooral een strategisch vraagstuk lijken voor het openbaar bestuur. Ook onze keuze om te openen met een citaat van Machiavelli lijkt dit misschien te bevestigen. Hij is immers een politiek filosoof die vaak wordt gezien als een strategisch denker. In *De heerser* durfde hij de vraag te stellen hoe een heerser zich het beste kan handhaven, los van de vraag of de macht van deze heerser te rechtvaardigen is en of een vorstendom het rechtvaardigste politieke systeem is. Hij vroeg zich in zijn werk af hoe de politiek werkt, niet welke politiek wenselijk is vanuit een bepaalde moraal.

Het doet Machiavelli echter te kort om hem louter als een strateeg af te schilderen. Hij was zeer waarschijnlijk ook een idealist die, getuige zijn andere klassieke werk *Discorsi* een grote voorliefde leek te hebben voor de republikeinse staatsvorm: een staatsvorm waarin burgers worden geregeerd door medeburgers. We zouden ook de Nederlandse democratie als een dergelijke republiek kunnen beschouwen. Volgens Machiavelli schuilt de kracht van een republiek in de aanvaarding en organisatie van diversiteit en conflicten. In *Discorsi* kritiseert hij Livius, een geschiedschrijver van het oude Rome, die de ondergang van de Romeinse Republiek weet aan de strijd tussen de adel en het volk. Machiavelli (2007: 103) zegt hierover het volgende:

Ik vind dat degenen die de strijd tussen de adel en het volk veroordelen, kritiek leveren op de belangrijkste oorzaak van Romes blijvende vrijheid, en dat zij meer oog hebben voor

het lawaai en gekrakeel waarmee die strijd gepaard ging, dan voor zijn gunstige gevolgen. Zij staan er niet bij stil dat er in elke staat twee stromingen zijn: die van het volk en die van de elite; en dat alle wetten die gemaakt worden in het belang van de vrijheid het gevolg zijn van de wrijvingen tussen deze twee, zoals ook in Rome duidelijk het geval was.

Het waren volgens Machiavelli (2007: 102) dus juist de tegenstellingen tussen het volk en de senaat in Rome die de Romeinse Republiek vrij en machtig maakte. Dit verrassende en contraintuïtieve inzicht laat zien dat een staatsvorm waar ruimte is voor de wrijving tussen geregeerden en regeerders niet alleen een strategische kwestie is, maar ook een ideaal dat het waard is om voor te blijven strijden.

5. Drie rode draden in de bundel

Hoewel de essays in deze bundel op zich zelf staan – met elk een eigen perspectief, vraagstelling en analyse – hebben wij ze voor het overzicht ingedeeld in drie thematische blokken. Deze blokken corresponderen met de drie thema's van deze inleiding, zodat de essays kunnen worden gezien als een verdieping daarvan.

In het eerste blok hanteren de experts een psychologisch, sociologisch of historisch perspectief op de verontwaardiging van burgers. Centraal staat de vraag hoe de verontwaardiging van burgers de democratische rechtsstaat kan verzwakken en versterken. Wat is de kracht van de verontwaardiging van burgers?

In het tweede blok hanteren de experts een politiek theoretisch, rechtsfilosofisch of juridisch perspectief op de veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Centraal staat de vraag hoe de democratische rechtsstaat het beste veerkracht en weerbaarheid kan tonen. Hoe kan de democratische rechtsstaat de verontwaardiging van burgers in haar voordeel omzetten?

In het derde blok hanteren auteurs een politicologisch, bestuurskundig of praktisch perspectief op de rol van het openbaar bestuur. Centraal staat de vraag hoe het openbaar bestuur het beste kan omgaan met de verontwaardiging van burgers. Hoe kan het openbaar bestuur de verontwaardiging van burgers onbevreesd tegemoet treden?

I: Hoe de verontwaardiging van burgers de democratie kan verzwakken en versterken

Hoe komen burgers tot een rechtvaardigheidsoordeel? **Michèle Bal** en **Kees van den Bos** vergelijken in **H1** rechtvaardigheidsoordelen die weloverwogen tot stand komen via een reflectief gecontroleerd denkproces met rechtvaardigheidsoordelen die intuïtief tot stand komen via associaties en emoties. Vervolgens bestuderen zij wat de implicaties hiervan zijn voor de wijze waarop het openbaar bestuur verontwaardigde burgers benadert.

In hoeverre is het maatschappelijk onbehagen van burgers een bron van boosheid? **Eefje Steenvoorden** bespreekt in **H2** maatschappelijke onbehagen in Nederland. Ze vergelijkt maatschappelijk onbehagen ook met andere houdingen van burgers met betrekking tot de samenleving en politiek, zoals boosheid, ressentiment en relatieve deprivatie en gaat in op de gevolgen van maatschappelijk onbehagen voor het functioneren van de democratie.

Hoe geven ontevreden burgers betekenis aan de wereld en wat motiveert hun handelen? **Roy Kemmers, Jeroen van der Waal** en **Willem de Koster** pleiten in **H3** voor een cultuursociologische benadering van ontevreden burgers en vergelijken de politieke betrokkenheid en politieke voldoening van niet-stemmers met die van PVV-stemmers. Ook bespreken zij hoe culturele voorkeuren en waardeoriëntaties de reacties van ontevreden burgers op informatievoorziening vanuit de overheid beïnvloeden.

Waarom is het voorspellen, en het zien aankomen, van protest nog niet zo eenvoudig? **Jacqueline Van Stekelenburg** bespreekt in **H4** verschillende factoren die de bereidheid van burgers om hun verontwaardiging te uiten door middel van protesten kunnen

vergroten en verkleinen. Ook bespreekt zij de rol die organisaties spelen bij het formeren van consensus en het mobiliseren van mensen in protestbewegingen.

Waarom kozen in de 19^{de} eeuw veel Nederlandse burgers die hun onvrede wilden laten blijken voor gedisciplineerd en beschaafd gedrag? **Maartje Janse** bespreekt in **H5** verschillende factoren die er destijds toe leidden dat burgers emotionele, op-roerige, gewelddadige, escalerende woorden en daden openlijk veroordeelden en daarentegen kozen voor een meer beschaafd repertoire van petitie en protesten.

Hoeveel media kan de democratie verdragen? **Henri Beunders** gaat in **H6** zowel in op het aanvankelijke optimisme als het hedendaagse pessimisme over nieuwe media. Hij bespreekt de invloed van nieuwe media, zoals mobiele communicatie en het internet, op de wijze waarop burgers hun verontwaardiging uiten in de politiek en hoe dit het functioneren van de vertegenwoordigende democratie kan versterken of verzwakken.

II: Hoe de democratische rechtsstaat de verontwaardiging van burgers in haar voordeel kan omzetten

Wat mogen we redelijkerwijs van een democratie verwachten als het gaat om de politieke verontwaardiging van burgers? **Sjaak Koenis** bespreekt in **H7** het nut en de nadelen van de democratie en waarom de democratie – niet toevallig, maar juist onvermijdelijk – gepaard gaat met gevoelens van boosheid, ressentiment en onzekerheid.

Wanneer kan onenigheid in de liberale democratie contra-productief uitpakken en leiden tot toenemende polarisatie in de maatschappij? **Jeroen de Ridder** gaat in **H8** in op de beperkingen van het ideaal van een redelijk debat aan de hand van zowel filosofische als empirische literatuur over kennisontwikkeling in relatie tot onenigheid. En hoe een liberale democratie met deze beperkingen zou kunnen omgaan.

Hoe kan de democratische rechtsstaat zich beschermen tegen krachten die haar van binnenuit, dus met behulp van de

eigen spelregels, willen ondermijnen of zelfs willen afschaffen? **Bastiaan Rijkema** bespreekt in **H9** hoe democratische rechtsstaten zich zelf kunnen wapenen tegen antidemocratische of antirechtsstatelijke partijen en wat de rol van de Europese Unie is ten aanzien van de democratie in haar individuele lidstaten.

Wat is de normatieve rol van de liberale democratie in het uitdragen van haar eigen kernwaarden? **Tamar de Waal** behandelt in **H10** de wijze waarop liberale democratieën in pluriforme samenlevingen hun kernwaarden kunnen uitdragen, democratisch gedachtegoed kunnen bevorderen en gelijkwaardig burgerschap kunnen beschermen. Ook gaat zij nader in op de rol van politieke leiders hierbij.

Hoe heeft de onvrede in democratieën zo prominent kunnen worden en waardoor wordt die gevoed? **Herman van Gunsteren** bespreekt in **H11** waarom veel burgers zich op de 'tweede rang' voelen zitten, zij dit niet meer accepteren en regelmatig hun onvrede uiten. Hij verkent hoe democratieën hun voordeel kunnen doen met de opstand van deze verontwaardigde burgers.

Welke rol in de omgang met de onvrede van burgers in de democratische rechtsstaat vervullen de (partij)politiek en de media? **Alex Brenninkmeijer** behandelt in **H12** het functioneren van de (partij)politiek en de invloed van de media hierop, hoe hun functioneren de democratie kan bedreigen en wat daarbij het belang is van tegenkrachten en de democratische rechtsstaat.

III: Hoe het openbaar bestuur de verontwaardiging van burgers onbevreesd tegemoet kan treden

Hoe kan het openbaar bestuur het beste de ondermijning aanpakken van de democratische rechtsstaat door gemeenschappen met afwijkende normen en waardesystemen? **Pieter Tops** bespreekt in **H13** hoe het openbaar bestuur meer zicht en grip kan krijgen op deze bijzondere groepen boze, maar ook zelfredzame burgers die van hun zwakte hun kracht hebben weten te maken.

Hoe kan het openbaar bestuur de verontwaardiging van burgers zo vroeg mogelijk signaleren? **Rob Witte** en **Ron van**

Wonderen bespreken in **H14** hoe professionals en hun organisaties kunnen voorkomen dat de verontwaardiging van burgers te lang uit zicht blijft en pas aan de oppervlakte komt als er reeds sprake is van escalatie. Ook bespreken zij welke signaleringsinstrumenten en structuren daarbij van pas komen.

Hoe kan het openbaar bestuur van conflicten tussen burgers onderling of tussen burgers en de overheid een kans maken voor de democratie? **Nanke Verloot** bespreekt in **H15** verschillende type publieke conflicten en hoe het openbaar bestuur hierop kan inspelen door met hulp van een (neutrale) mediator een oplossing te vinden waarin de belangen van alle partijen behartigd worden.

Hoe kan het openbaar bestuur publieke professionals een handelingsperspectief bieden voor de omgang met boze burgers? **Corina Hendriks** en **Niels-Ingvar Boer** bespreken in **H16** niet alleen welke vaardigheden en competenties deze professionals nodig hebben voor de omgang met boze burgers, maar ook welk type organisatie dit vereist en dat dit vraagt om een maatschappelijke discussie over wat het publieke vermag.

Hoe komen collectieve geweldsuitbarstingen tot stand en wat kun je eraan doen om ze te voorkomen? **Otto Adang** bespreekt in **H17** welke combinatie van factoren kan leiden tot het ontstaan van grootschalig geweld, hoe het openbaar bestuur het ontstaan van dit geweld kan voorkomen en tot slot hoe het met behulp van het geweldsmonopolie een situatie weer onder controle kan brengen die dat niet meer is.

Hoe kan het openbaar bestuur zijn relatie met de samenleving herstellen als de verontwaardiging van burgers heeft geleid tot ondermijning van de democratische rechtsstaat? **Miranda de Vries**, **Jan Steurrijs** en **Max Vermeulen** bespreken in **H18** hun ervaringen als 'driehoek' in Geldermalsen, waar de gemeenteraad werd bestormd en waarna zij werkten aan het herstel van vertrouwen en de verzoening van de gemeenschap.

Literatuur

- Anderies, J.M., Folke, C., Walker, B. & Ostrom, E. (2013). 'Aligning key concepts for global change policy: robustness, resilience, and sustainability', *Ecology and Society* 18(2): 8.
- Baggini, J. (2010). *Complaint: From Minor Moans to Principled Protests*. London: Profile books.
- Berger, L. (2017). 'Klagen is een kunst', *De correspondent*, 3 november 2017. <https://decorrespondent.nl/7557/klagen-is-een-kunst/172709725947-ada8bdd8>
- Boin, A. & Eeten, M van. (2013). *Maatschappelijke veerkracht: een nieuw ideaal doorgrond*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Bosch, N. (2016) *Niet zonder last. Hoe gaan raadsleden om met agressie, bedreiging en geweld? Onderzoek naar de meld- en aangiftebereidheid onder raadsleden*. Rotterdam: Perikles Instituut.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Brink, G. van den, Jansen, T. & Karré, P. (2017). 'Acht stellingen bij wijze van uitdaging', *Bestuurskunde* 26(4): 49-53.
- Buma, S (2017). 'Verwarde tijden!' die om richting vragen. *HJ Schoon-lezing 2017*. Amsterdam: Elsevier Weekblad Boeken.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. Connecticut: Yale University Press.
- Dekker, P. (2017). 'Maatschappelijk onbehegen en burgerlijke boosheid', *Bestuurskunde* 26(4): 7-17.
- Dekker, P., Ridder, J. den & Houwelingen, P. van. (2017). *Burgerperspectieven/3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., Noije, L. van & Ridder, J. den., m.m.v. Th. Dooremalen. (2013). Overvloed aan onbehegen. In *Het onbehegen voorbij* (p. 61-171). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. London: Penguin.
- Gunsteren, H.R. van (2003). *Veerkracht* (afscheidsrede uitgesproken bij het neerleggen van het ambt van hoogleraar Politieke theorieën en Rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden op 19 december 2003). Leiden: Universiteit Leiden.
- Gunsteren, H.R. van (2006). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hart, P. 't (2012). De politieke leider: De balans tussen bouwen, hervormen en conserveren. In J.J. Boonstra (Ed.), *De Leiderschapsbox*. (p. 17-33). Schiedam: Managementboek.
- Houwelingen, P. van. (2011). Bezorgde en boze burgers. In P. Dekker en J. den Ridder (Red.). *Stemming onbestemd* (p. 112-135). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- IDEA (2017). *The global state of democracy. Exploring democracy's resilience*. Stockholm: International IDEA.
- Jansen, T. (2017). *Over woede en rechtvaardigheid. Liberale democratie als het einde of het einde van de liberale democratie?*

- Karré P., Jansen, T. & Brink, G. van den. (2017). 'Een kakafonie van woeste woede: reflecties op de opkomst van de "boze burger"', *Bestuurskunde* 26(4): 3-6.
- Koning, P. de & Niemantsverdriet, T. (2017, 3 maart). 'Lodewijk Asscher: "Hartstikke goed dat Klaver volle zalen trekt"', *NRC Handelsblad*.
- Kurbjuweit, D. (2010, 11 oktober). 'Der Wutbürger', *Der Spiegel* 41: 26-27.
- Loewenstein, K. (1937a). 'Militant democracy and fundamental rights I', *The American Political Science Review* 31(3): 417-432.
- Loewenstein, K. (1937b). 'Militant democracy and fundamental rights II', *The American Political Science Review* 31(4): 638-658.
- Machiavelli, N. (2007). *Discorsi*. Amsterdam: Ambo. (vertaling Paul van Heck)
- Machiavelli, N. (2012). *Il Principe*. Amsterdam: Ambo. (vertaling Paul van Heck)
- Ministerie van BZK (2016a). *Strategische Kennisagenda. Vitale en weerbare democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van BZK (2016b). *Verkenning voor een democratieagenda*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mishra, P. (2017). *Age of anger. A history of the present*. London: Allen Lane.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2017). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 46. November 2017*. Den Haag: NCTV.
- Odekerken, M. & Brenninkmeijer, A. (2017). *Een dreigend klimaat. Verslag van het onderzoek 'Bedreigingen van Nederlandse journalisten'*. Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Journalisten.
- Popper, K. (1945/2013). *The open society and its enemies*. Princeton: Princeton University Press.
- Postmes, T. Bezouw, M. van & Kutlaca, M. (2014). *Van collectief ongenoegen tot ordeverstoringen*. Den Haag: WODC.
- ProFacto (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Den Haag: WODC.
- Rijkema, B. (2015). *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Raad van State (2017). *Jaarverslag 2016*. Den Haag: Raad van State.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013a). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013b). *Terugtreten is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: ROB.
- Kabinet (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017*. Den Haag: Kabinet.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2017). *Probleemverkenning*. Den Haag: Staatscommissie Parlementair Stelsel.
- Steur, B., Zandstra, T. & Droffelaar, Y. van (2017). 'Lessen voor de omgang met onbehagen', *Bestuurskunde*, 26(4): 40-48.
- Steur, B., Doorne, E. van & Zandstra, T. (2017). *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Taleb, N. (2013). *Antifragiel. Dingen die baat hebben bij wanorde*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Tilly, C. & Tarrow, S. (2007). *Contentious politics*. London: Paradigm Publishers.
- Tops, P. & Tromp, J. (2016). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.
- Verhoeven, I. (2009a). 'Boze burgers: Politieke mobilisatie tegen de gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving', *Sociologie* 5(2): 203-220.
- Verhoeven, I. (2009b). *Burgers tegen beleid: Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Vulpen, B. van, Schulz, M., Steur, B., Van der Steen, M., Van Twist, M. & Bressers, D. (2017). *Omgaan met onvrede. Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: NSOB.
- Walker, B.H., L.H. Gunderson, A.P. Kinzig, C. Folke, S.R. Carpenter & Schultz, L. (2006). 'A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-ecological systems', *Ecology and Society* 11(1): 13.
- Witte, R. (2017). *Wij zijn allemaal 'verontruste burgers'. Nadere differentiatie van een fenomeen voor gedifferentieerde contacten en communicatie*. Den Haag: EMMA.
- Wonderen, R. van & Witte, R. (2016). *Handreiking Omgaan met maatschappelijke spanningen*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- WRR (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

I

De verontwaardiging van burgers

1. Ontevredenheid onder burgers: Intuitieve en weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen

Michèlle Bal & Kees van den Bos

Ontevredenheid onder burgers is een actueel en belangrijk maatschappelijk thema waarover veel beleidsmakers, politici en andere autoriteiten, maar ook burgers zelf, zich zorgen maken. En dat is logisch, want deze ontevredenheid kan verstrekkende gevolgen hebben, uiteenlopend van populistisch stemgedrag tot radicalisering en extremisme. Omdat ontevredenheid onder burgers zulke ernstige consequenties kan hebben, is het belangrijk de onderliggende factoren te bestuderen. In dit essay zullen we ingaan op de rol van onrechtvaardigheidsoordelen, die vaak centraal staan in de ontevredenheid die burgers ervaren. Zowel in de wetenschappelijke literatuur als in het dagelijks leven worden de termen ‘onrechtvaardig’ (*unjust*) en ‘oneerlijk’ (*unfair*) vaak uitwisselbaar gebruikt. Beide termen overlappen voor een deel, maar kennen ook nuanceverschillen (Bal & Van den Bos, 2017a). In het huidige essay gebruiken we de term ‘(on)rechtvaardig’ als overkoepelende term om zowel te refereren naar ‘(on)rechtvaardigheid’ als ‘(on)eerlijkheid’.

Wij veronderstellen dat mensen een bepaalde situatie als onrechtvaardig kunnen beoordelen op twee verschillende manieren. Enerzijds kan dit oordeel weloverwogen tot stand komen, waarbij via logisch redeneren wordt beargumenteerd waarom een situatie onrechtvaardig is. Anderzijds kan dit oordeel intuïtief tot stand komen, waarbij de redenering meer berust op associaties dan op redematies (vgl. Kahneman, 2011;

Strack & Deutsch, 2004).¹ Hoewel in beide gevallen een situatie als onrechtvaardig wordt waargenomen, betogen wij in dit essay dat met beide typen 'boze burgers' anders moet worden omgegaan binnen de democratische rechtsstaat. In ons essay zullen we ons eerst richten op de vraag wat onrechtvaardigheidsoordelen inhouden om vervolgens de weloverwogen en intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen te bespreken en dieper in te gaan op de vraag hoe deze 'boze burgers' het beste benaderd kunnen worden binnen de democratische rechtsstaat. We sluiten af met enkele praktijkvoorbeelden.

1.1. Onrechtvaardigheidsoordelen

Ontevredenheid onder burgers speelt een belangrijke rol in het debat over de houdbaarheid van de democratische rechtsstaat. Vaak zijn burgers ontevreden over situaties in de samenleving die zij als onrechtvaardig beschouwen. Dit onrechtvaardigheidsoordeel kan gebaseerd worden op een onrechtvaardige verdeling van bepaalde goederen of diensten of op de onrechtvaardigheid van het proces dat tot een bepaalde uitkomst heeft geleid; mensen voelen zich niet eerlijk en respectvol behandeld, ongeacht

1 Binnen de sociale wetenschappen bestaan tal van 'dual process' theorieën, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen een weloverwogen en een intuïtieve manier van informatieverwerking (bijv. Kahneman's (2011) Systeem 1 en Systeem 2; Strack en Deutsch's (2004) reflectieve en impulsieve systeem; en Epstein's (1985) cognitieve en experiëntiële systeem; voor overzichten, zie Gawronski & Creighton, 2013; Chaiken & Trope, 1999). Daarnaast bestaat er ook een specifieke versie van 'dual process' theorieën met betrekking tot moraliteit (Greene & Haidt, 2002). Hierin wordt verondersteld dat er twee routes zijn via welke morele dilemma's (bijv. het trolley dilemma) opgelost kunnen worden. Enerzijds is er een snelle, emotionele route en anderzijds een langzame, cognitieve route. Er is gevonden dat reacties op morele dilemma's vaak intuïtief zijn, zeker wanneer de situatie emotioneel beladen is (Greene, Sommerville, Nystrom, Darley & Cohen, 2001), en dat het cognitieve systeem vaak pas daarna rechtvaardigingen gaat zoeken voor deze emotionele, snelle reactie (Haidt, 2001). In het huidige essay gebruiken wij deze inzichten om te laten zien dat ook percepties van onrecht via twee routes tot stand kunnen komen.

de uitkomst van het proces (Bal & Van den Bos, 2017b). In het eerste geval spreken we over distributieve en in het tweede over procedurele onrechtvaardigheid en beide kunnen als basis dienen om tot een onrechtvaardigheidsoordeel te komen.

We weten uit de wetenschappelijke literatuur dat gevoelens van onvrede en boosheid onder burgers naar aanleiding van onrechtvaardigheidsoordelen meestal tot stand komen via een proces van sociale vergelijking (Runciman, 1966; Smith et al., 2012). Burgers vergelijken zichzelf met een relevante ander. Die ander kan een specifiek persoon zijn, maar vaker gaat het om een bepaalde referentiegroep waarmee mensen hun eigen groep vergelijken. Mensen ervaren dan dat de 'wij'-groep in een bepaalde situatie onrechtvaardig wordt behandeld ten opzichte van een bepaalde 'zij'-groep; langer gevestigde burgers ten opzichte van statushouders of andere nieuwkomers, heteroseksuelen ten opzichte van homoseksuelen, burgers ten opzichte van de overheid, lageropgeleiden ten opzichte van hogeropgeleiden of autochtone burgers ten opzichte van burgers met een migratieachtergrond.

Via deze sociale vergelijkingen kan een gevoel van relatieve deprivatie ontstaan, oftewel het gevoel dat jij – of jouw groep – op een onrechtvaardige manier benadeeld wordt ten opzichte van een bepaalde referentiegroep (Crosby, 1976). Naast persoonlijke relatieve deprivatie bestaat er ook plaatsvervangende relatieve deprivatie. Mensen identificeren zich dan zo sterk met een bepaalde andere groep, dat zij zich willen inzetten voor een rechtvaardige behandeling van die groep (bijv. blanke Nederlanders die ook tegen Zwarte Piet zijn). Deze vorm van relatieve deprivatie is in de wetenschap echter nog grotendeels onontgonnen terrein. Kenmerkend voor relatieve deprivatie is dat de nadelige positie gevoelens van boosheid en wrok oproept. Op deze manier kan relatieve deprivatie dus sterke emotionele en gedragsmatige reacties teweegbrengen. Maar wanneer wordt een nadelige situatie dan als onrechtvaardig beschouwd?

Onrechtvaardigheidsoordelen gaan vaak over ideeën van verdienen (*deservingness*) en recht hebben op (*entitlement*; Feather, 2003). Wat mensen verdienen, wordt in het algemeen bepaald op

basis van hun handelen of acties. 'Wie goed doet, goed ontmoet' en 'boontje komt om zijn loontje' zijn bekende Nederlandse gezegden die gebaseerd zijn op dit idee van verdienen. Mensen vinden het verdiend, wanneer iemand gestraft wordt voor slechte daden en willen ook zien dat zijzelf en anderen beloond worden voor goede daden. Het kan bijvoorbeeld heel onrechtvaardig voelen om te zien dat statushouders voorrang krijgen bij de toewijzing van een sociale huurwoning, wanneer anderen hiervoor lang op een wachtlijst moeten staan. Daarnaast kunnen mensen vinden dat zij recht hebben of aanspraak kunnen maken op bepaalde uitkomsten (bijvoorbeeld voorzieningen, diensten, uitkeringen), omdat dat zo bepaald is in wetten, regelingen en sociale normen. Andersom kan ook gedacht worden dat anderen geen recht hebben op deze uitkomsten, omdat (nog) niet voldaan wordt aan deze regels en normen. Om bij het voorbeeld van statushouders te blijven; er kan bijvoorbeeld gedacht worden dat zij (nog) niet voldoende hebben bijgedragen aan de Nederlandse samenleving om aanspraak te kunnen maken op bepaalde uitkeringen.

Wat opvalt bij deze uiteenzetting, is dat onrechtvaardigheidsoordelen subjectief zijn (Finkel, 2000). Of situaties en uitkomsten bestempeld worden als onrechtvaardig hangt af van de manier waarop mensen een situatie interpreteren. Wat de één volkomen normaal vindt, kan een ander als ernstig onrecht beschouwen. Daarbij kunnen niet alleen onrechtvaardigheidsoordelen verschillen tussen individuen, ook over verschillende situaties kunnen individuen differentiëren in wat zij rechtvaardig en onrechtvaardig vinden (Deutsch, 1975).² Zo wordt in het bedrijfsleven vaak het principe van billijkheid (*equity*) aangehouden, waarbij mensen beloond worden naar rato van hun input. Gelijke input

2 Het onderscheid tussen de principes van billijkheid, gelijkheid en noodzaak om de rechtvaardigheid van een situatie te beoordelen is ontwikkeld als principes van distributieve rechtvaardigheid. Deze zouden echter ook vertaald kunnen naar procedurele rechtvaardigheid en daarmee opgaan voor beide vormen. Bijvoorbeeld: Soms vinden mensen een gelijke behandeling gepast en wordt een discussie verwacht, waarbij iedereen gehoord wordt, terwijl in het in andere gevallen gepast is alleen bepaalde mensen inspraak te geven en anderen niet.

geeft een gelijke uitkomst. Mensen in dezelfde functie verdienen dus in principe eenzelfde salaris en wie meer werkt of meer verantwoordelijkheden heeft, krijgt vaak ook een hoger salaris. Binnen vriendschappen en bij teamwerk wordt rechtvaardigheid vaker bepaald op basis van het principe van gelijkheid (*equality*). Uitkomsten worden gewoonlijk eerlijk gedeeld zonder stil te staan bij de input die eenieder geleverd heeft. Ten slotte wordt binnen zorgsettings, zoals binnen een familie, meestal het principe van noodzaak (*need*) gevolgd. Mensen voelen zich solidair met elkaar en wie zorg nodig heeft, krijgt dat ook zonder dat hier een tegenprestatie voor verwacht wordt. Eenzelfde situatie van solidariteit kan ook tijdelijk ontstaan na een natuurramp, waar soms verbazingwekkend snel veel geld opgehaald wordt om mensen in nood te helpen. Deze drie rechtvaardigheidsprincipes kunnen de beoordeling van wie wat verdient of wie waar recht op heeft en dus wanneer mensen zich onrechtvaardig benadeeld of achtergesteld voelen, dus sterk kleuren.

Ongeacht op welk principe mensen zich baseren om de rechtvaardigheid of onrechtvaardigheid van een situatie te bepalen, zal een gevoel van onrecht altijd diep doorleefd worden. Onrechtvaardigheidsoordelen gaan over de juistheid van een situatie, of deze goed of slecht is. Dat maakt ook dat het ervaren van onrecht sterke gevoelsmatige en gedragsmatige reacties teweeg kan brengen. Niet alleen zullen mensen boosheid ervaren na onrechtvaardigheid, sterke onrechtvaardigheidsoordelen kunnen ook leiden tot protestgedrag. Mensen zijn vaak welwillend in actie te komen om de onrechtvaardige situatie recht te zetten. Dat kan enerzijds binnen de grenzen van de democratie, bijvoorbeeld door een petitie te starten, te stemmen op een andere partij of door een protestmars te organiseren (Van Stekelenburg & Klandermans, 2013; Van Zomer, Postmes & Spears, 2008). Anderzijds kunnen mensen zich ook afkeren van en afzetten tegen de maatschappij en extremistische en radicale ideeën gaan aanhangen (Bal & Van den Bos, 2017c; 2017d).

Omdat onrechtvaardigheidsoordelen kunnen leiden tot protestgedrag, zowel binnen als buiten de grenzen van de

democratische rechtsstaat, is op tijd ingrijpen in situaties die als onrechtvaardig gezien worden, enorm belangrijk voor het behoud en de legitimiteit van de democratische rechtsstaat. In dit essay betogen wij dat de wijze waarop het beste kan worden ingegrepen in situaties die als onrechtvaardig worden beoordeeld, afhankelijk is van hoe deze onrechtvaardigheidsoordelen tot stand zijn gekomen. Hierbij onderscheiden wij twee vormen: weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen en intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen. Wij zullen laten zien dat in het eerste geval vooral behoefte is aan informatievoorziening, inspraak en open discussie, maar in het tweede geval andere middelen aangewend moeten worden, die niet direct gericht zijn op het onrechtvaardigheidsoordeel zelf. Informatievoorziening, inspraak en open discussie zouden bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen zelfs negatief kunnen uitpakken en het ervaren onrecht kunnen vergroten. We zullen nu dieper ingaan op deze tweedeling.

1.2. Beredeneerde onrechtvaardigheidsoordelen

Beredeneerde onrechtvaardigheidsoordelen komen tot stand via een reflectief en gecontroleerd denkproces. Mensen ervaren in een bepaalde situatie nadelige gevolgen en komen via logisch redeneren, het afwegen van verschillende alternatieven en het bekijken van de situatie vanuit verschillende perspectieven tot de conclusie dat deze situatie onrechtvaardig is. Verschillende bronnen van informatie worden geïntegreerd en een lijst met argumenten wordt ontwikkeld op basis waarvan de situatie als onrechtvaardig wordt beoordeeld. Naar aanleiding van deze perceptie van onrecht ontstaat onvrede met en boosheid over de situatie en wordt er gestreefd naar sociale verandering. Weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen en de daarmee geassocieerde onvrede en boosheid komen dus stapsgewijs tot stand; een situatie van relatieve deprivatie (1) leidt tot de beoordeling van die situatie als onrechtvaardig (2), waarna concrete emoties

van onvrede en boosheid worden ervaren (3), wat leidt tot het streven naar sociale verandering (4). We kunnen hier bijvoorbeeld denken aan de gaswinning in Groningen. Bewoners van huizen in het gebied waar gas gewonnen wordt, zien dat hun huizen aangetast worden terwijl zij hiervoor niet (voldoende) worden gecompenseerd (1). Hoewel ze meenemen dat de gaswinning belangrijk is voor Nederland, vinden zij het onrechtvaardig dat er door de overheid geen rekening met hen gehouden lijkt te worden (2). Er komen tegenbewegingen op gang, die hierover hun boosheid uiten (3) met als doel hebben de gaswinning te stoppen (4).

Weloverwogen boze burgers kunnen hun oordeel over de onrechtvaardigheid van de situatie aanpassen naar aanleiding van nieuwe informatie. Goede informatievoorziening is in deze gevallen daarom ook essentieel. Omdat weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen gegrond zijn in logische argumenten, hebben deze boze burgers behoefte aan inspraak en open discussie over de situatie. Uit de wetenschappelijke literatuur over procedurele rechtvaardigheid (Lind & Tyler, 1988) weten we dat mensen serieus willen worden genomen en verwachten dat er oprecht naar hun klachten geluisterd wordt door autoriteiten. Dit wordt ook wel het principe van 'due consideration' genoemd. Wanneer weloverwogen boze burgers het gevoel hebben dat er serieus naar hen geluisterd wordt en dat hun klachten de aandacht krijgen die nodig is, draagt dat positief bij aan legitimiteit en het vertrouwen in de overheid en andere autoriteiten (Van den Bos, 2015). Op deze manier wordt ook het accepteren van een negatieve uitkomst voor burgers mogelijk.

1.3. Intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen

Bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen wordt vaak ook gerefereerd aan de onrechtvaardigheid van een bepaalde situatie, maar deze oordelen komen niet via een stapsgewijs, reflectief denkproces tot stand. Onrechtvaardigheidsoordelen komen

hier voort uit een soort onderbuikgevoel, waarbij redenaties associatief zijn en meer berusten op emoties. Negatieve emoties roepen negatieve associaties en daarmee een gevoel van onrecht op. Emoties en oordelen vallen hier meer samen dan bij weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen, waar emoties volgen na de beoordeling van de situatie als onrechtvaardig. Ook verloopt dit proces sneller dan het reflectieve proces bij weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen en vindt het vaak onbewust plaats, waardoor het voor mensen lastig is precies te benoemen waarom ze de situatie als onrechtvaardig beschouwen. We kunnen als voorbeeld het Zwarte Pietendebat nemen dat de laatste jaren in Nederland elk jaar weer oplaait. In het Zwarte Pieten-debat spelen emoties een prominente rol en vaak wordt door beide kampen benoemd dat het oneerlijk of onrechtvaardig is dat de traditie wel of juist niet aangepast zou moeten worden, omdat bepaalde groepen mensen in de samenleving hier aanstoot aan nemen.

Bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen zijn emoties meer diffuus dan bij weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen. In het geval van weloverwogen oordelen wordt concreet onvrede of boosheid gevoeld naar aanleiding van waargenomen onrechtvaardige situatie. Bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen kunnen echter verschillende negatieve emoties geassocieerd worden met de waarneming van onrecht. Het kan dan gaan om boosheid zoals bij weloverwogen oordelen, maar wij veronderstellen dat het vaak ook zal gaan om bijvoorbeeld onzekerheid over de toekomst of angst voor verandering. Wanneer mensen zich onzeker voelen over hoe bepaalde situaties zich in de toekomst zullen gaan ontwikkelen en wat dit voor hen zal betekenen, kunnen ze die situaties 'misinterpreteren' als onrechtvaardig.

De kans dat mensen deze emoties ervaren lijkt toe te nemen in de hedendaagse samenleving. Dat komt doordat we leven in wat in managementstudies vaak een 'VOCA wereld' wordt genoemd (Bodenhausen & Peery, 2009). Deze afkorting staat voor de termen 'veranderend', 'onzeker', 'complex' en 'ambigue' en geeft aan dat in de huidige samenleving ontwikkelingen elkaar snel opvolgen, wat maakt dat de wereld om ons heen steeds

complexer en moeilijker te begrijpen wordt en wat ervoor zorgt dat mensen vaker dan in het verleden onzeker zijn over wat er zal gaan gebeuren in de toekomst. De uitkomst hiervan is dat mensen vaak niet zeker weten hoe zij bepaalde situaties moeten interpreteren. In dit soort onzekere en ambigue situaties worden rechtvaardigheidssignalen belangrijker, zullen mensen extra alert zijn voor situaties die als onrechtvaardig waargenomen kunnen worden en wordt sterker en meer rigide gereageerd op onrecht (Baumert et al., 2011; Van den Bos, 2009; Van den Bos et al., 2008).³ Bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen spelen context en de sociale omgeving dus een grotere rol dan bij weloverwogen oordelen en kunnen mensen door een VOCA-omgeving extra gevoelig worden voor het waarnemen van onrecht.

Deze rechtvaardigheidsgevoeligheid is onder te verdelen in verschillende dimensies op basis van het perspectief dat genomen wordt. Zo kunnen mensen extra gevoelig zijn voor het herkennen van situaties waarin zij mogelijk oneerlijk benadeeld worden door anderen (slachtofferperspectief), waarin zij zien dat anderen mogelijk benadeeld worden (observatorperspectief), waarin zij iemand anders mogelijk kunnen benadelen (daderperspectief) of waarin zij oneerlijk bevoordeeld worden ten opzichte van anderen (begunstigdeperspectief). Uit onderzoek blijkt dat met name hoge gevoeligheid binnen het slachtofferperspectief ervoor zorgt dat mensen achterdochtige manier van denken aannemen in ambigue situaties (Gollwitzer, Rothmund & Süßenbach, 2013). Wanneer mensen gevoelig zijn voor het herkennen van situaties als mogelijk nadelig voor zichzelf, willen ze koste wat kost voorkomen dat zij benadeeld kunnen worden en zullen ze in ambigue situaties intenties van anderen eerder als negatief en onrechtvaardig interpreteren en hier ook rigide op reageren.

3 In de literatuur over rechtvaardigheidsgevoeligheid wordt deze gevoeligheid vooral bestudeerd als dispositionele persoonlijkheidseigenschap. Wij veronderstellen in dit essay echter dat rechtvaardigheidsgevoeligheid ook een situationele variant kent en dat door context rechtvaardigheidsgevoeligheid dus in specifieke situaties verhoogd kan zijn (zie Wijn & Van den Bos, 2010).

De centrale rol van emoties maakt dat ingrijpen in de situatie door middel van informatievoorziening, inspraak en open discussie waarschijnlijk minder effect heeft. Wanneer onrechtvaardigheidsoordelen intuïtief tot stand zijn gekomen, worden argumenten om de percepties van onrecht te onderbouwen ad hoc geformuleerd (Haidt, 2001), waardoor rationele discussie over standpunten lastig is en het aanreiken van tegenargumenten weinig invloed heeft op de ervaren emoties van boosheid en onvrede. Sterker nog, het geven van informatie en inspraak en het houden van open discussie, waarbij argumenten voor en tegen kunnen worden gegeven en gewogen, zal wellicht alleen maar tot frustratie leiden bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen. Enerzijds, omdat het moeilijk is de onderbuikgevoelens met rationele argumenten te onderbouwen. Ad hoc geformuleerde argumenten zijn vaak rigide en niet open voor discussie. Anderzijds, omdat deze middelen niet gericht zijn op de oorzaak van de onrechtvaardigheidsoordelen. Informatie over andere perspectieven op de situatie is weinig effectief, omdat deze niet gericht is op de emoties die aan de oordelen ten grondslag liggen. Deze lijn van redeneren verder doortrekkend, zou het zelfs zo kunnen zijn dat een van de redenen waarom populisme in de huidige samenleving groeit, is dat populistten juist wel de achterliggende gevoelens van angst en onzekerheid aanspreken. Ingrijpen in deze situaties moet dan ook niet voornamelijk gericht zijn op de onrechtvaardigheidsoordelen zelf, maar meer op de VOCA-context waarbinnen deze oordelen zijn ontstaan.

Inspelen op intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen kan wellicht gedaan worden door de groepscontext waarbinnen onrechtvaardigheidsoordelen tot stand komen, centraal te stellen. In situaties die worden beoordeeld als onrechtvaardig, worden groepsgrenzen vaak verstevigd. Groepslidmaatschap wordt belangrijker en verschillen tussen 'wij' en 'zij' worden benadrukt om de onrechtvaardigheid van de situatie te illustreren. Zeker bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen, kan dit een aanknopingspunt bieden voor een interventie. Het gaat er dan meer om wie iets zegt dan om wat er gezegd wordt:

komt de communicerende persoon wel of niet uit mijn groep? Personen van buiten de groep worden gewantrouwd, terwijl een groepsgenoot vertrouwen oproept en er serieus geluisterd zal worden. Het gaat in geval van dergelijke intuïtieve processen niet om de kracht van logisch beredeneerde argumenten, maar om contextuele factoren, zoals sociale context en groepslidmaatschap, die van invloed kunnen zijn op de reacties van mensen.

1.4. Een voorbeeld uit de praktijk: de wijkagent

De theoretische ideeën die geschetst zijn in dit essay, kunnen goed geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld uit de praktijk, namelijk de wijkagent. Wijkagenten maken deel uit van het basisteam van de politie en zorgen op lokaal niveau voor meer veiligheid op straat. Zij richten zich onder andere op de aanpak van sociale problemen in de wijk en komen veel in direct contact met burgers. In dit contact werkt in het algemeen een reflectieve, rationele benadering, waarbij informatie, inspraak en open discussie centraal staan, goed. Mensen willen graag weten waarom bepaalde dingen niet kunnen of juist moeten en krijgen via de wijkagent de ruimte om hun verhaal te doen en om informatie te krijgen over zaken waarover zij zich zorgen maken. Toch zullen we onszelf allemaal wel eens in situaties bevinden waarin rationele argumenten niet werken of zelfs alleen maar frustratie oproepen, bijvoorbeeld wanneer we worden aangehouden door de wijkagent, terwijl we helemaal niet het idee hebben dat we de regels overtreden hebben. Bij dit soort intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen kan het functionele perspectief op het diversiteitsbeleid van de politie wellicht een goed uitgangspunt bieden.

De politie heeft diversiteit onder werknemers in 2015 tot beleidspeerpunt gemaakt vanuit de gedachte dat diversiteit in politieteams zal leiden tot beter politiewerk en een betere waarborging van de veiligheid in de samenleving. Wij sluiten ons hierbij aan en wel specifiek, omdat wij op basis van het

huidige essay veronderstellen dat met een divers politiecorps ook intuïtief boze burgers beter begrepen kunnen worden. De kans wordt hierdoor immers groter dat een wijkagent uit dezelfde groep komt als de personen die aangesproken worden. Wanneer intuïtief boze burgers door leden van hun eigen groep worden aangesproken, zullen zij meer openstaan voor de inhoud van het bericht dan wanneer de boodschap door een buitenstaander gebracht wordt. Dit voorbeeld illustreert dus dat burgers die boos zijn over een situatie die zij als onrechtvaardig beoordelen op een intuïtieve dan wel een weloverwogen manier, door de overheid op verschillende manieren benaderd moeten worden.

1.5. Implicaties voor polarisering en radicalisering

Burgers die hun onvrede uiten, zijn een belangrijk onderdeel van de democratische rechtsstaat. Om die reden biedt de democratische rechtsstaat ook middelen waarmee burgers hun onvrede kunnen uiten (bijv. verkiezingen). Een teveel aan uitingen van onvrede zet de democratische rechtsstaat echter onder druk en kan zorgen voor polarisering tussen groepen in de samenleving, en wellicht zelfs het afkeren van bepaalde groepen tegen de democratische rechtsstaat. We weten uit onderzoek naar verschillende vormen van radicalisering dat ook bij deze extremere uitingen van onvrede onrechtvaardigheidsoordelen een belangrijke rol spelen. Vaak voelen mensen die radicaliseren, zich achtergesteld in vergelijking met andere groepen (horizontale deprivatie) of door autoriteiten (verticale deprivatie; Van den Bos, in druk).

De kans dat burgers de grenzen van de democratische rechtsstaat over gaan en zich ertegen afzetten, wordt groter wanneer de middelen die binnen de rechtsstaat geboden worden niet effectief geacht worden (bijv. er verandert niets) en er een alternatief geboden wordt in de vorm van een radicale subcultuur. Eenmaal in een radicale groepering zal een vicieuze cirkel van afzetten tegen de maatschappij en identificatie met de radicale ideologie zorgen voor steeds extremere denkbeelden, die er mogelijk toe

leiden dat geweld als middel voor sociale verandering uiteindelijk geaccepteerd wordt (zie Bal & Van den Bos, 2017c). In het huidige essay vinden we echter ook een aantal aanknopingspunten om dit beeld van radicalisering verder te nuanceren. Niet iedereen die zich onrechtvaardig behandeld voelt binnen de democratische rechtsstaat zal ervoor kiezen de grenzen op te zoeken en te radicaliseren. De kans dat burgers de grenzen van de democratische rechtsstaat overtreden, lijkt groter te worden, wanneer onrechtvaardigheidsoordelen intuïtief tot stand zijn gekomen. Specifiek kunnen het gebrek aan reflectie en de VOCA-context die centraal staan bij intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen, gekoppeld worden aan psychologische processen die een rol spelen bij radicalisering (zie Bal & Van den Bos, 2017c; Van den Bos, 2017).

Ten eerste blijkt dat wanneer mensen geen mentale ruimte hebben voor reflectie, wellicht doordat zij overmand worden door de heftige emoties die gepaard gaan met onrechtvaardigheidsoordelen, radicalisering een aantrekkelijk alternatief wordt voor legitiem protestgedrag. Een gebrek aan reflectie ondermijnt de correctieprocessen die normaliter worden uitgevoerd op initiële emotionele reacties en impulsieve gedragsneigingen. Ten tweede blijkt dat de wisselwerking tussen onrechtvaardigheidsoordelen en persoonlijke onzekerheid, een gevoel dat vaak opgeroepen wordt door een VOCA-context, de kans op radicalisering vergroot. Door persoonlijke onzekerheid neemt rechtvaardigheidsgevoeligheid toe, en daarmee ook de kans dat mensen rigide en radicaler reageren op situaties die zij als onrechtvaardig beoordelen. Dezelfde processen die een rol spelen bij de totstandkoming van intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen lijken op deze manieren dus ook een rol te spelen bij extremere uitingen van onvrede door burgers, die kunnen uitmonden in polarisering en radicalisering.

Wanneer de overheid niet constructief omgaat met ontevredenheid onder burgers, kan dit ernstige consequenties hebben voor de democratische rechtsstaat. Het is daarom essentieel dat de overheid rekening houdt met zowel weloverwogen als intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen. Het is niet altijd gemakkelijk beide typen van elkaar te onderscheiden. Of we geneigd zijn te reageren

vanuit intuïtieve of weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen, is deels afhankelijk van persoonlijke kenmerken, maar kan ook sterk afhangen van de situatie waarin we ons bevinden. Daarnaast kennen we veel mengvormen van onrechtvaardigheidsoordelen. Intuïtieve oordelen kunnen onderbouwd worden met rationele argumenten en bij weloverwogen oordelen kunnen emoties en andere contextuele factoren ook een rol spelen. In beleid lijkt voornamelijk rekening te worden gehouden met burgers met weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen. Hun worden verschillende mogelijkheden voor informatie, inspraak en open discussie geboden. In situaties waarin intuïtieve onrechtvaardigheidsoordelen echter de boventoon voeren, zal meer ingezet moeten worden op de contextuele factoren en sociale context die daarbij een rol spelen. Door in beleid meer gebruik te maken van een mix aan benaderingen en niet alleen te richten op het aanspreken van burgers met weloverwogen onrechtvaardigheidsoordelen, kan met gevoelens van onvrede onder burgers hopelijk op een constructieve manier worden omgegaan.

Literatuur

- Bal, M. & Bos, K. van den (2017a). Fairness. In V. Zeigler-Hill & T.K. Shackelford (Eds), *Encyclopedia of Personality and Individual Differences* (4 p.). New York: Springer.
- Bal, M. & Bos, K. van den (2017b). 'Effects of Lay Beliefs on the Justice Motive'. In C. Zedelius, B. Müller & J. Schooler (Eds). *The Science of Lay Theories* (p. 157-177). New York: Springer.
- Bal, M. & Bos, K. van den (2017c). 'From system acceptance to embracing alternative systems and system rejection: Tipping points in processes of radicalization', *Translational Issues in Psychological Science* 3: 241-253.
- Bal, M. & Bos, K. van den (2017d). 'Over waargenomen onrechtvaardigheid en radicalisering', *Justitiële Verkenningen* 43(3): 31-43.
- Baumert, A., Gollwitzer, M., Staubach, M. & Schmitt, M. (2011). 'Justice sensitivity and the processing of justice-related information', *European Journal of Personality*, 25: 386-397.
- Bodenhausen, G.V. & Peery, D. (2009). 'Social categorization and stereotyping in vivo: The VUCA challenge', *Social and Personality Psychology Compass* 3: 133-151.
- Bos, K. van den (2009). 'Making sense of life: The existential self trying to deal with personal uncertainty', *Psychological Inquiry* 20: 197-217.

- Bos, K. van den (2015). Humans making sense of alarming conditions: Psychological insight into the fair process effect. In R.S. Cropanzano & M.L. Ambrose (red.), *Oxford handbook of justice in work organizations* (p. 403-417). New York: Oxford University Press.
- Bos, K. van den (in druk). *Why people radicalize: How unfairness judgments are used to fuel radical beliefs, extremist behaviors, and terrorism*. New York: Oxford University Press.
- Bos, K., van den Ham, J., Lind, E.A., Simonis, M., Van Essen, W.J. & Rijkema, M. (2008). 'Justice and the human alarm system: The impact of exclamation points and flashing lights on the justice judgment process', *Journal of Experimental Social Psychology* 44: 201-219.
- Chaiken, S. & Trope, Y. (Eds) (1999). *Dual-process theories in social psychology*. Guilford Press.
- Crosby, F. (1976). 'A model of egoistical relative deprivation', *Psychological Review* 83: 85-113.
- Deutsch, M. (1975). 'Equity, equality, and need: What determines which value will be used as the basis of distributive justice?', *Journal of Social Issues* 31:137-149.
- Epstein, S. (1985). 'The implications of cognitive-experiential self-theory for research in social psychology and personality', *Journal for the Theory of Social Behaviour* 15: 283-310.
- Feather, N.T. (2003). 'Distinguishing between deservingness and entitlement: Earned outcomes versus lawful outcomes', *European Journal of Social Psychology* 33: 367-385.
- Finkel, N.J. (2000). 'But it's not fair! Commonsense notions of unfairness', *Psychology, Public Policy, and Law* 7: 898-952.
- Gawronski, B. & Creighton, L.A. (2013). Dual-process theories. In D.E. Carlston (Ed.) *The Oxford handbook of social cognition* (p. 282-312). New York: Oxford University Press.
- Gollwitzer, M., Rothmund, T. & Süßenbach, P. (2013). The Sensitivity to Mean Intentions (SeMI) model: Basic assumptions, recent findings, and potential avenues for future research', *Social and Personality Psychology Compass* 7: 415-426.
- Greene, J.D. & Haidt, J. (2002). 'How (and where) does moral judgment work?', *Trends in Cognitive Sciences* 6: 517-523.
- Greene, J.D., Sommerville, R.B., Nystrom, L.E., Darley, J.M. & Cohen, J.D. (2001). 'An fMRI investigation of emotional engagement in moral judgment', *Science* 293:2105-2108.
- Haidt, J. (2001). 'The emotional dog and its rational tail: A social intuitionist approach to moral judgment', *Psychological Review* 108: 814-834.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Macmillan.
- Lind, E.A. & Tyler, T.R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.
- Runciman, W.G. (1966). *Relative deprivation and social justice: A study of attitudes to social inequality in twentieth-century England*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Smith, H., Pettigrew, T.F., Pippin, G. & Bialosiewicz, S. (2012). 'Relative deprivation: A theoretical and meta-analytic critique', *Personality and Social Psychology Review* 16(3): 203-232.
- Stekelenburg, J. van & Klandermans, B. (2013). 'The social psychology of protest', *Current Sociology* 61: 886-905.
- Strack, F. & Deutsch, R. (2004). 'Reflective and impulsive determinants of social behavior', *Personality and Social Psychology Review* 8: 220-247.
- Wijn, R. & Bos, K. van den (2010). 'Toward a better understanding of the justice judgment process: The influence of fair and unfair events on state justice sensitivity', *European Journal of Social Psychology* 40: 1294-1301.
- Zomeran, M. van, Postmes, T. & Spears, R. (2008). 'Toward an integrative social identity model of collective action: A quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives', *Psychological Bulletin* 134: 504-535.

2. Maatschappelijk onbehagen: Bron van boosheid?

Eefje Steenvoorden

De recente verkiezingen in de Verenigde Staten, Oostenrijk, Frankrijk en Nederland, en het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk wakkerden een maatschappelijke discussie over het bestaan van grote onvrede met de politieke status quo in West-Europa. Deze discussie gaat veelal over de zogenaamd boze burger en de vraag in hoeverre rechts-populistische partijen voor deze kiezers een antwoord vormen op hun onvrede (e.g. Anker, 2017). Hierbij sneeuwt echter nogal eens onder waarover men dan boos is. Politiek wantrouwen, onvrede en maatschappelijk onbehagen wisselen elkaar af op een manier die suggereert dat het inwisselbare termen zijn voor hetzelfde fenomeen. In dit essay zal ik betogen dat deze vermenging van concepten en termen de problemen niet voldoende inzichtelijk maakt. Zowel in wetenschappelijke als in maatschappelijke discussies is het van belang om preciezer te formuleren welke onvrede er bedoeld wordt, onder meer om vast te kunnen stellen wat de gevolgen ervan kunnen zijn. In deze bijdrage focus ik specifiek op maatschappelijk onbehagen. Ik bespreek waarin dit verschilt van andere houdingen en welke gevolgen dit heeft voor het functioneren van de democratie.

Hieronder zal ik eerst uiteenzetten wat ik versta onder maatschappelijk onbehagen. Vervolgens bespreek ik in welke mate er sprake is van maatschappelijk onbehagen in Nederland, hoe maatschappelijk onbehaaglijk Nederlanders zijn in vergelijking met andere Europeanen, en onder welke groepen maatschappelijk onbehagen het grootste is. In paragraaf 2.3. ga ik in op de verschillen en overeenkomsten tussen maatschappelijk onbehagen en andere (politieke) houdingen, en beargumenteer

ik of maatschappelijk onbehagen als boosheid betiteld kan worden. In paragraaf 2.4. ten slotte bespreek ik de gevolgen van maatschappelijk onbehagen voor drie aspecten van burgerschap die van belang worden geacht voor het functioneren van de democratie, namelijk stemgedrag, burgerparticipatie en verbondenheid met de politieke gemeenschap.

2.1. Wat is maatschappelijk onbehagen?

Er bestaat een lange lijst houdingen die sociale wetenschappers onderscheiden en onderzoeken. Opvallend genoeg is maatschappelijk onbehagen daar niet een van. Hoewel in het publieke debat, zeker in Nederland, de term maatschappelijk onbehagen vaak wordt gebruikt, is dat in wetenschappelijke bijdragen niet het geval, op een aantal uitzonderingen na (Bennett, 2001; Elchardus & Smits, 2002; Elchardus, 2015). Zowel in wetenschappelijke als in maatschappelijke discussies is het meestal onduidelijk wat men met de term maatschappelijk onbehagen bedoelt. In mijn proefschrift (Steenvoorden, 2016) heb ik onderzocht wat maatschappelijk onbehagen is en hoe we het kunnen conceptualiseren, en de volgende definitie voorgesteld: een latente bezorgdheid onder burgers over de kwetsbare staat van de samenleving, die bestaat uit de gepercipieerde onbeheersbare achteruitgang van vijf fundamentele aspecten van de samenleving: wantrouwen in het menselijk kunnen, verlies van ideologie, verlies van politieke macht, verlies van gemeenschapszin en sociaaleconomische kwetsbaarheid. Een andere omschrijving is dat maatschappelijk onbehagen draait om een perceptie van onbeheersbare verslechtering waartegenover we collectief machteloos staan.

In de definitie van maatschappelijk onbehagen staat een aantal zaken centraal, die ik hieronder uiteenzet. Ten eerste betreft het percepties van *burgers*. Dat betekent dat het gaat om een individuele houding, en niet om hoe de samenleving als collectief naar zichzelf of de wereld kijkt. Tabel 2.1. laat zien hoe we het object van onbehagen (waarover is men bezorgd) kunnen

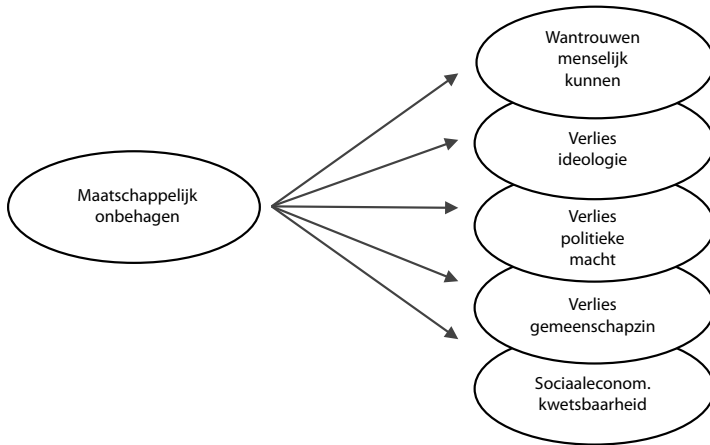
onderscheiden van het subject (wie is er bezorgd). Het gaat bij maatschappelijk onbehagen dus over zorgen van individuen over de samenleving. Dat betekent dat we niet kijken naar hoe de samenleving zichzelf analyseert, zoals bijvoorbeeld gebeurt in het politieke en publieke discours, wat we in cel D van Tabel 2.1. zouden vinden.

Tabel 2.1: Onderscheid persoonlijke en maatschappelijke zorgen (voorbeelden tussen haakjes)

<i>Object van bezorgdheid (WAT)</i>		
Subject van bezorgdheid (WIE)	A Individu Individu (ruzie met partner)	B Individu Samenleving (integratie van immigranten)
	C Samenleving Individu (seriemoordenaar)	D Samenleving Samenleving (polarisatie van debat)

Ten tweede gaat het om het beeld dat burgers hebben van de *samenleving*, en niet om het beeld dat zij hebben van hun persoonlijke omstandigheden (vergelijk cel A en cel B van Tabel 2.1.). Zorgen over het laatste worden ook wel egotropische zorgen genoemd, in tegenstelling tot maatschappelijke zorgen die ook wel als sociotropisch worden aangeduid (Kinder & Kiewiet, 1979). Het gaat bij maatschappelijk onbehagen dus om de maatschappelijke, sociotropische zorgen van burgers. Hoewel het gemakkelijk is om ons een voorstelling te maken van persoonlijke zorgen, is het minder voor de hand liggend wat we als maatschappelijke zorgen kunnen opvatten. Er zijn twee verschillende typen zorgen te onderscheiden. Het kan gaan om maatschappelijke trends in individuele problemen, zoals (toenemende) werkloosheid, armoede onder kinderen of verkeersslachtoffers. Hierbij gaat het dus niet om bezorgdheid van burgers over hun eigen baan, maar om bezorgdheid over de werkgelegenheid. Daarnaast kan het maatschappelijke problemen betreffen die individuen als zodanig niet of moeilijk kunnen ervaren, zoals klimaatverandering of het functioneren van de politiek.

Figuur 2.1: Conceptualisering van maatschappelijk onbehagen



Ten derde is het van belang te benadrukken dat het gaat om de *perceptie* van burgers van de samenleving. Dat betekent dat het niet relevant is hoe accuraat of juist die percepties zijn. Immers, zoals het Thomas Theorema ons vertelt: 'If people define situations as real, they are real in their consequences.' Ten vierde wijzen de termen latent, onbehagen en bezorgdheid erop dat het gaat om een vage, ongerichte houding, die niet duidelijk één object heeft, maar meerdere, en die niet een grote onvrede of angst aanduidt, maar eerder een ongerustheid. Op de relatie tussen maatschappelijk onbehagen en boosheid ga ik in paragraaf 2.3 dieper in.

Ten slotte wijst deze definitie op vijf fundamentele aspecten van de samenleving waarop maatschappelijk onbehagen betrekking heeft. *Wantrouwen in het menselijk kunnen* heeft betrekking op scepsis over de mogelijkheden van beleid en technologische innovaties om verbeteringen te kunnen bewerkstelligen. *Verlies van ideologie* gaat over het gebrek aan langetermijnvisie en idealen bij politieke partijen, waardoor er een gebrek is aan perspectieven op verbetering en hoe daar te geraken. *Verlies van politieke macht* betreft de krimpende politieke macht op het nationale niveau door depolitisering van veel overheidstaken, door bijvoorbeeld supranationalisering (naar de EU), privatisering, liberalisering

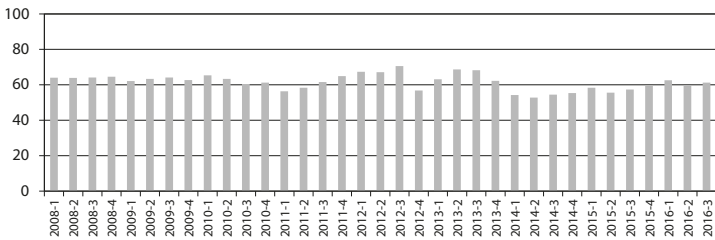
of decentralisering. *Verlies van gemeenschapszin* wijst op het gepercipieerde gebrek aan solidariteit en gemeenschappelijke normen en waarden in de samenleving op nationaal niveau. *Sociaaleconomische kwetsbaarheid* gaat over de trend naar meer instabiliteit van de sociaaleconomische positie van burgers, veelal door verantwoordelijkheden bij individuen zelf neer te leggen.

Wie de vijf aspecten van maatschappelijk onbehagen – ook weergegeven in Figuur 2.1 – nader beschouwt, beseft al snel dat het hier waarschijnlijk gaat om maatschappelijk onbehagen in een land als Nederland aan het begin van de 21^{ste} eeuw. Toch is het ook goed voorstelbaar dat mensen zich honderd jaar geleden in West-Europa, of momenteel in China, ook zorgen maakten over de samenleving. Die bezorgdheid zal dan echter hoogstwaarschijnlijk wel andere aspecten van de samenleving hebben betroffen. Daarom stel ik in mijn proefschrift twee definities voor: één voor maatschappelijk onbehagen begin 21^{ste} eeuw in westerse liberale democratieën zoals Nederland, en één die deze focus in zowel tijd en geografie loslaat en die ik maatschappelijk pessimisme noem. Maatschappelijk pessimisme is gedefinieerd zonder objecten waarop het betrekking dient te hebben: 'bezorgdheid over het verval van de samenleving'. Maatschappelijk onbehagen en maatschappelijk pessimisme blijken inderdaad empirisch hetzelfde, ze correleren namelijk met $r=-.99$. In dit essay hanteer ik overal de term maatschappelijk onbehagen, ook wanneer de onderliggende meting berust op maatschappelijk pessimisme.

2.2. De maatschappelijk onbehaaglijken: hoeveel, waar en wie?

De definitie van maatschappelijk onbehagen roept verschillende vervolgvragen op. Komt maatschappelijk onbehagen veel voor? Zijn Nederlanders onbehaaglijker dan andere Europeanen? En bij welke sociale groepen komt het voor? Om met de eerste vraag te beginnen, ja, het komt veel voor. Er zijn verschillende manieren om maatschappelijk onbehagen te meten. Naast uitgebreidere

Figuur 2.2: Ontwikkeling 'het gaat de verkeerde kant op met Nederland' 2008-2016

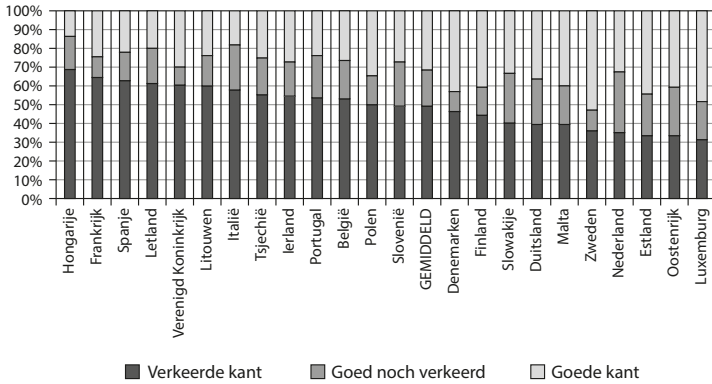


Bron: COB-SCP.

schalen blijkt ook een enkel item, zoals de vraag of het land waarin men woont de goede of de verkeerde kant op gaat, een goede indicator (Steenvoorden, 2016). Het voordeel van dit item is dat we vergelijkingen over tijd en tussen landen kunnen maken.

Figuur 2.2 laat het percentage Nederlanders zien dat in de periode 2008-2016 vindt dat het land (meer) de verkeerde kant op gaat dan de goede. We zien ten eerste dat gedurende deze periode een meerderheid van de Nederlanders, ruim 60%, aangeduid kan worden als maatschappelijk onbehaaglijk. Een grote groep Nederlanders is dus onbehaaglijk over de samenleving, en dat betekent dat het niet als een minderheidspositie kan worden gezien. Ten tweede toont figuur 2.2 aan dat dit percentage vrij stabiel is. We zien wel schommelingen, maar niet een duidelijke toe- of afname in maatschappelijk onbehagen gedurende deze acht jaar. Opvallend genoeg is het onbehagen ook al begin 2008, toen we nog economische voorspoed kenden, bepaald geen schaars goed. En het neemt wel toe van 2011 tot en met 2013 tijdens de economische crisis, maar niet in zulke mate dat deze als enige verklaring kan worden gezien voor het onbehagen. Er zijn twee momenten, namelijk in 2011-1 en 2012-4, waarop het maatschappelijk onbehagen duidelijk lager is, en die samen lijken te hangen met de politieke actualiteit; respectievelijk het kwartaal na de formatie van Rutte I en het kwartaal na de verkiezingen van 2012. Onderzoek naar de oorzaken van maatschappelijk onbehagen

Figuur 2.3: Het gaat de verkeerde/goede kant op met ons land, gemiddelden 2006-2012



Bron: Steenvoorden 2016.

bevestigt dat de economische en politieke context beide een effect hebben op maatschappelijk onbehagen (Steenvoorden & Van der Meer 2017).

Figuur 2.3 toont een internationale vergelijking van maatschappelijk onbehagen in Europa. We zien dat de onbehaaglijkste volken de Hongaren, Fransen en Spanjaarden zijn, al snel gevolgd door bijvoorbeeld de Britten. Aan de rechter-, positieve, kant van de figuur vinden we Luxemburg, Oostenrijk, Estland en, opvallend genoeg, Nederland. Vergeleken met andere landen zijn Nederlanders dus helemaal niet de grootste somberaars, integendeel.¹

1 Dat het percentage dat het de verkeerde kant op vindt gaan in Nederland in Figuur 2.3 een stuk lager ligt dan in Figuur 2.2, heeft waarschijnlijk te maken met de vraagstelling en de context van de surveys. De vraag in Figuur 2.2 bood geen tussencategorie (alleen (duidelijk) de verkeerde kant op en (duidelijk) de goede kant op) en was onderdeel van een vragenlijst geheel op Nederland gericht. De vraag in Figuur 2.3 bood wel een tussencategorie, waar Nederlanders ook in relatief grote mate gebruik van maakten, en is onderdeel van een vragenlijst over Europa. En we weten dat als men de situatie in Nederland met die in andere landen vergelijkt, men een stuk optimistischer is dan wanneer de focus gericht is op het eigen land alleen (Dekker, Van der Meer & Steenvoorden, 2008).

Een derde belangrijke vraag is wie er het vaakste maatschappelijk onbehagen ervaren. Uit onderzoek blijkt dat leeftijd, opleiding, werkloosheid en stedelijkheid duidelijke effecten hebben op maatschappelijk onbehagen (Steenvoorden, 2016). Jongeren (18-34 jaar) en oudere groepen (55+) zijn minder onbehaaglijk dan de middengroep (35-54). Opleiding heeft een negatief effect; hoogopgeleiden zijn in het algemeen positiever over de stand van de samenleving. Het wonen in stedelijk gebied heeft eveneens een negatief effect: in stedelijke gebieden is men minder vaak maatschappelijk onbehaaglijk dan in rurale gebieden. Werkloosheid vergroot juist de kans op maatschappelijk onbehagen. Deze karakteristieken bevestigen deels het beeld van de boze blanke man van middelbare leeftijd, dat in de media regelmatig opduikt. Hoewel mannen niet vaker dan vrouwen maatschappelijk onbehaaglijk zijn, is het wel zo dat mensen van 35-54 jaar, met een lage opleiding, in een uitkering en wonend in een kleine gemeente een beduidend hogere kans hebben dan anderen om blij te geven van maatschappelijk onbehagen. Tegelijkertijd blijft het hier gaan om niet meer dan dat, een grotere of kleinere kans.

2.3. Verschillen tussen maatschappelijk onbehagen en andere houdingen

Omdat we ons in deze bundel buigen over de vraag wanneer ontevreden burgers de grenzen van de democratische rechtsstaat overschrijden, is het van belang om in dit essay over maatschappelijk onbehagen aan te geven hoe maatschappelijk onbehagen verschilt van andere houdingen. Dit verduidelijkt zowel wat maatschappelijk onbehagen is als in hoeverre de gevolgen van maatschappelijk onbehagen voor de liberale democratie al dan niet generaliseerbaar zijn naar andere houdingen. Ik bespreek hier een aantal houdingen die zeer verwant zijn aan maatschappelijk onbehagen: politiek vertrouwen, political efficacy, relatieve deprivatie en ressentiment.

Velen in de politicologie hebben zich de afgelopen decennia beziggehouden met *politiek vertrouwen*. In een vaak gebruikt

citaat omschrijft Gamson politiek vertrouwen als de 'probability [...] that the political system (or some part of it) will produce preferred outcomes even if left untended' (1968: 54). Een andere, eveneens vaak aangehaalde definitie van politiek vertrouwen richt zich niet alleen op de uitkomsten, maar ook op de intenties van de politiek: 'It reflects evaluations of whether or not political authorities and institutions are performing in accordance with the normative expectations held by the public' (Miller & Listhaug, 1990: 358). Hoewel het object kan verschillen, van (abstractere) democratische principes, politieke instituties zoals het parlement of huidige politieke leiders (Easton, 1975; Norris, 2011), en politiek vertrouwen net zo maatschappelijk van karakter is als maatschappelijk onbehagen, is het duidelijk veel specifiek en gericht, namelijk op het functioneren van de politiek.

Een houding die veel gemeen heeft met politiek vertrouwen is *external political efficacy*, wat zich lastig laat vertalen, maar omschreven kan worden als de mate waarin burgers het idee hebben dat de politiek responsief is en hun mening vertegenwoordigt. Hoewel responsiviteit ook als onderdeel van politiek vertrouwen kan worden gezien (Van der Meer, 2010), heeft *external political efficacy* veel meer dan politiek vertrouwen een persoonlijke connotatie (Craig, Niemi & Silver, 1990). Het gaat er bij deze houding om in hoeverre jouw wensen, meningen en ideeën worden gehoord door ministers en Tweede Kamerleden en er iets mee wordt gedaan. Hiermee is *external political efficacy* dus minder maatschappelijk dan maatschappelijk onbehagen of politiek vertrouwen, en heeft het deels een persoonlijke, egotropische connotatie, namelijk wordt mijn stem wel gehoord?

Twee andere houdingen die relevant zijn om hier te bespreken, zijn *relatieve deprivatie* en het hieraan verwante *ressentiment*. Relatieve deprivatie is 'the result of a social comparison which implies that the person making the comparison is not receiving valued resources to which he or she feels entitled' (Grant & Brown, 1995: 195-196). Het is de perceptie dat je niet krijgt wat je had verwacht (cognitieve component) en dat je dat onrechtvaardig vindt, of er zelfs kwaad of woedend over bent (affectieve component).

Deze perceptie betreft een sociale vergelijking, ofwel tussen jezelf en andere individuen, ofwel tussen jouw groep en één of meerdere andere groepen. Ressentiment lijkt veel op relatieve deprivatie, maar de affectieve component is hier (nog) sterker. Barbalet (2001) omschrijft ressentiment dan ook als een emotie (en niet een houding), namelijk het gevoel dat anderen een oneerlijk voordeel hebben. Bij Rawls (1971) heeft ressentiment een sterk politieke component, hij omschrijft het namelijk als het gevolg van ongelijke politieke macht.

Een belangrijk verschil tussen relatieve deprivatie en ressentiment enerzijds en maatschappelijk onbehagen anderzijds, is wederom, net als bij political efficacy, het sterkere egotropische karakter van de eerste twee. Het gaat immers om jou(w groep), en of jou onrecht wordt aangedaan. Het is echter minder gericht dan political efficacy, wat echt gaat over de politiek. Relatieve deprivatie en ressentiment kunnen ook betrekking hebben op andere sociale groepen, zoals criminelen die het beter zouden hebben dan de 'gewone, hardwerkende Nederlander', of immigranten die meer voordelen zouden krijgen dan 'de Nederlanders' (Steenvoorden, 2016).

Een ander belangrijk verschil tussen enerzijds relatieve deprivatie en ressentiment en anderzijds maatschappelijk onbehagen is de heftigheid van de emotie die erachter schuilgaat. Waar maatschappelijk onbehagen een latente bezorgdheid is, zouden we relatieve deprivatie en ressentiment als manifeste boosheid kunnen omschrijven. Dit is van belang wanneer we gaan kijken naar gevolgen van houdingen. Van maatschappelijk onbehagen zouden we op grond van bovenstaande beschrijvingen minder snel gedrag verwachten dat ertoe leidt dat burgers de grenzen van de democratische rechtsstaat overschrijden, aangezien er minder boosheid achter schuilgaat.

Hoewel er weinig onderzoek is gedaan naar de emoties achter maatschappelijk onbehagen, wijzen de gegevens die we wel hebben, er inderdaad op dat het niet met veel boosheid gepaard gaat. In een Nederlandse enquête, het Continue Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het Sociaal en Cultureel Planbureau, is al sinds 2008 een open vraag opgenomen over waarom men het de verkeerde ofwel goede kant op vindt gaan met Nederland. Een

analyse van die antwoorden in mijn proefschrift (Steenvoorden, 2016) laat zien dat de groep die als maatschappelijk onbehaaglijk kan worden bestempeld, grote variatie laat zien in hoe ze hun antwoord formuleren. Waar sommigen slechts een korte aanduiding geven van de problemen die ze zien, lijken anderen bezorgd en soms zelfs verontwaardigd. Toch is maar een kleine groep burgers op basis van hun antwoorden echt boos te noemen (4%). Dit blijkt bijvoorbeeld uit (net niet) schelden, gebruik van veel uitroeptekens of hoofdletters, en is gericht op verschillende groepen, zoals allochtonen, de rijken, de politiek. Ook van resentment geven maar weinigen (3%) blijkt in deze antwoorden, en is gericht op deels dezelfde groepen, zoals criminelen die gepamperd zouden worden, immigranten die voorgetrokken zouden worden, de rijken die zich verrijken ten koste van de armen. Kortom, maatschappelijk onbehagen is zeker niet gelijk te stellen aan boosheid, en lijkt daarvan juist verder verwijderd dan andere, meer persoonlijk getinte politieke houdingen.

2.4. Gevolgen van maatschappelijk onbehagen voor de weerbaarheid van de democratie

Maakt het voor het functioneren van de democratie uit dat ruim 60% van de Nederlanders onbehaaglijk is over de samenleving? Aan de hand van drie casussen zal ik ingaan op die vraag. Allereerst bespreek ik de gevolgen van maatschappelijk onbehagen voor stemgedrag, vervolgens kijk ik naar andere vormen van participatie, en ten slotte ga ik in op de verbondenheid met de politieke gemeenschap.

Stemmen is een belangrijk aspect van het functioneren van de democratie, en het is dan ook van belang te weten of en hoe maatschappelijk onbehagen het stemgedrag beïnvloedt. Als we maatschappelijk onbehagen zien als een negatieve verwachting voor de toekomst, dringt zich de vergelijking op met populistisch radicaal rechtse partijen (PRR), die eveneens zeer negatief zijn over de huidige stand van zaken. Kenmerkend is voor deze

PRR-partijen zoals de PVV is het nostalgisch naar het verleden wijzen als waar we naar toe (terug) moeten willen gaan (Mudde, 2007). Dergelijke reactionaire, nostalgische standpunten zien we bij veel PRR-partijen, die het verleden als een ideaal typeren waar we naar terug moeten keren (Taggart, 2004). Voorbeelden zijn het teruggaan naar de gulden en het teruggaan naar een homogeen land in termen van cultuur. Het blijkt inderdaad het geval dat maatschappelijk onbehagen de kans vergroot dat men een stem uitbrengt op een PRR-partij. Onderzoek in acht verschillende landen laat zien dat, gecontroleerd voor andere, bekende oorzaken van PRR-stemmen, maatschappelijk onbehagen de kans vergroot op een PRR-stem vergeleken met gevestigde rechtse partijen (Steenvoorden & Harteveld, 2018).

Het zou echter vreemd zijn om electorale steun voor PRR-partijen als bedreigend voor de democratie te beschouwen. Immers, elke kiezer die de moeite neemt te stemmen, doet mee aan het democratisch proces en is daarmee winst voor de democratie. Sterker nog, onvrede over het huidige beleid en het politieke establishment moet gehoord worden om de legitimiteit van de democratie te waarborgen. Bovendien, en in antwoord op de centrale vraag van deze bundel, blijkt dat er vaker politiek geweld wordt gebruikt als burgers zich niet gerepresenteerd weten door de politiek. Naarmate PRR-partijen sterker vertegenwoordigd zijn in het parlement, komt geweld door extreem-rechtse groeperingen minder voor (Giugni et al., 2005).

Een vraag in het verlengde hiervan is of maatschappelijk onbehagen leidt tot niet-stemmen. Als maatschappelijk onbehagen ervoor zorgt dat burgers niet deelnemen aan verkiezingen, is dat wel een inherent probleem voor de democratie. Niet-stemmen trekt de legitimiteit in twijfel en vergroot de achterstandspositie van de thuisblijvers (e.g. Franklin, 1999). En hoewel niet-stemmers wel vaker maatschappelijk onbehaaglijk zijn dan gemiddeld, leidt maatschappelijk onbehagen niet tot niet-stemmen als we controleren voor andere verklaringen (Steenvoorden & Harteveld, 2018). Wat betreft stemgedrag is er dus geen reden om maatschappelijk onbehagen als een probleem te betitelen.

Een ander aspect van burgerschap dat relevant is om hier te bespreken, is participatie in brede zin door vrijwilligers. Behalve het gaan stemmen zijn er nog veel meer vormen van participatie die van belang zijn voor het functioneren van de democratie. Onder institutionele politieke participatie verstaan we bijvoorbeeld lidmaatschap van een politieke partij, een politicus contacteren of actief campagne voeren voor een partij. Maar ook buiten de politieke arena kan men politiek actief zijn (ook wel protestparticipatie of non-institutionele politieke participatie genoemd), zoals bijvoorbeeld door te demonstreren, een petitie te tekenen of producten te boycotten of buycotten (juist wel aanschaffen). Ten slotte zijn er ook veel vormen van participatie die niet politiek van aard zijn, ook wel burgerparticipatie (*civic participation*) genoemd. Hieronder valt het organiseren van activiteiten in de eigen buurt, activiteiten/ondersteuning van groepen zoals ouderen, gehandicapten of vluchtelingen, of vrijwilligerswerk doen voor ngo's.

Er is geen consensus onder politicologen in hoeverre politieke participatie in brede zin (stemmen uitgesloten) noodzakelijk is voor het functioneren van de democratie, al menen de meesten dat politiek engagement van belang is (voor een overzicht zie Amnå & Ekman, 2014). Maar waar sommigen vinden dat enige passiviteit onder burgers niet erg is omdat het de politiek de gelegenheid geeft beleid te bewerkstelligen (Almond & Verba, 1963), menen anderen dat passiviteit ronduit slecht is voor het functioneren van de democratie (Putnam, 2000).

Wat is nu precies de relatie tussen maatschappelijk onbehagen en participatie? Dat verschilt per type participatie, zo blijkt (Steenvoorden, 2016). Maatschappelijk onbehaaglijken zijn minder geneigd zich in te zetten in institutionele politieke participatie en in burgerparticipatie. Ze zijn juist relatief vaker te vinden in protestparticipatie. Echter, er is ook een positieve relatie tussen maatschappelijk onbehagen en non-participatie. Kortom, maatschappelijk onbehaaglijken doen ofwel niets en als ze wat doen is het vooral in de protesttypen van participatie. We kunnen ons afvragen of dit nu direct schadelijk is voor de democratie. Enerzijds niet, omdat maatschappelijk onbehaaglijken wel geneigd

zijn zich in protestparticipatie te begeven. Het is dus niet zo dat ze geheel afzien van (democratische methoden tot) deelname aan het publieke leven. Anderzijds is wel het gevaar dat juist de protestparticipatie in het algemeen verder van bestuurders en besluitvorming af staat dan institutionele politieke participatie en burgerparticipatie. Bij de laatste twee zien we duidelijk verbanden met politieke partijen, gemeenteraden en andere politieke organen. Het is dus aannemelijk dat maatschappelijk onbehagen de kloof tussen burger en politiek eerder vergroot dan verkleint.

Een derde en laatste aspect van burgerschap waarop ik me hier wil richten, is de verbondenheid met de politieke gemeenschap, ofwel politieke identificatie. Dit is belangrijk voor het functioneren van zo'n gemeenschap (Miller, 1995), en dat geldt voor alle politieke niveaus, van het dorp of de stad waarin men woont, het land, maar ook de Europese Unie. Bovendien vergroot een collectieve identiteit de kans dat men bereid is om het collectieve belang boven het eigen belang te stellen (Kramer & Brewer, 1984), boven het belang van de eigen groep (op basis van bijvoorbeeld etniciteit) (Transue, 2007), en stimuleert de samenwerking tussen leden van de groep (Manzo & Perkins, 2006).

Wat doet een perceptie als maatschappelijk onbehagen met de politieke identificatie van burgers? Hiervoor heb ik gekeken naar de identificatie met meerdere politieke gemeenschappen tegelijk. Immers, we zijn allemaal burgers van verschillende politieke collectieven. Wat blijkt, is dat maatschappelijk onbehagen, maar ook politiek wantrouwen en economisch sombere verwachtingen ervoor zorgen dat mensen zich met minder groepen tegelijk identificeren. Daarbij heb ik gekeken naar identificatie met de eigen stad, hun land en de EU van burgers uit 25 Europese landen (Steenvoorden, 2016). Zoals ook persoonlijke, egotropische bronnen van onzekerheid het wij-zijgevoel versterken (Federico, Hunt & Fisher, 2013) en zorgen dat men zich meer exclusief richt op één (politieke) identiteit (Hohman, Hogg & Bligh, 2010), zo geldt dat ook voor maatschappelijk onbehagen. Burgers worden dus kieskeuriger met welke politieke gemeenschap ze zich verbonden voelen, en identificeren zich met minder gemeenschappen tegelijk. Voor sommigen is dat vooral

hun stad en hun land, voor anderen is dit alleen hun land, weer anderen maken andere combinaties of keuzes. Maar de politieke verbondenheid met meerdere politieke gemeenschappen tegelijk neemt af. De gevolgen voor de democratie zijn hier het duidelijkste negatief, vergeleken met de hierboven besproken implicaties van maatschappelijk onbehagen voor stemgedrag en participatie in brede zin. Identificatie met de politieke gemeenschap is immers zeer fundamenteel voor het functioneren van de democratie, je onderdeel voelen van die gemeenschap is een basisbenodigdheid.

Samenvattend stel ik in dit essay dat maatschappelijk onbehagen kan en moet worden onderscheiden van andere politieke houdingen, dat maatschappelijk onbehagen niet duidelijk gerelateerd is aan boosheid, en dat dat eerder bij bijvoorbeeld external political efficacy en relatieve deprivatie het geval zal zijn. In termen van gevolgen voor de democratie leidt maatschappelijk onbehagen tot stemmen op populistisch radicaal rechtse partijen en protestparticipatie. Deze gevolgen zijn echter niet zorgelijk voor het functioneren van de democratie. Wel zorgelijk is het feit dat maatschappelijk onbehagen politieke en burgerparticipatie afremt, wat de kloof tussen politiek en maatschappelijk onbehaaglijke burgers vergoot. Ook een andere implicatie van maatschappelijk onbehagen, namelijk het remmen van identificatie met meerdere politieke gemeenschappen tegelijk, is een negatieve ontwikkeling voor de democratie. Hoewel maatschappelijk onbehagen dus niet als diepe ontevredenheid of als grote dreiging moet worden gezien, zijn er wel degelijk punten van zorg.

Literatuur

- Almond, G.A. & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton university press.
- Amnå, E. & Ekman, J. (2014). 'Standby citizens: diverse faces of political passivity', *European Political Science Review* 6(2): 261-281.
- Anker, H. (2017). Kees Lunshoflezing 2016: Boze kiezers, bron van instabiliteit?. URL: <https://platformoverheid.nl/artikel/kees-lunshoflezing-2016-boze-kiezers-bron-instabiliteit>

- Barbalet, J.M. (2001). *Emotion, social theory, and social structure: A macrosociological approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bennett, O. (2001). *Cultural Pessimism. Narratives of Decline in the Postmodern World*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Craig, S.C., Niemi, R.G. & Silver, G.E. (1990). 'Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items', *Political Behavior* 12(3): 289-314.
- Dekker, P., Van der Meer, T. & Steenvoorden, E. (2008). *COB kwartaalbericht 2008* 4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Easton, D. (1975). 'A re-assessment of the concept of political support', *British Journal of Political Science* 5(04): 435-457.
- Elchardus, M. & Smits, W. (2002). *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussel: VUB press.
- Elchardus, M. (2015). *Voorbij het narratief van neergang*. Leuven: LannooCampus.
- Federico, C.M., Hunt, C.V. & Fisher, E.L. (2013). 'Uncertainty and Status-Based Asymmetries in the Distinction Between the "Good" Us and the "Bad" Them: Evidence That Group Status Strengthens the Relationship Between the Need for Cognitive Closure and Extremity in Intergroup Differentiation', *Journal of Social Issues* 69(3): 473-494.
- Franklin, M.N. (1999). 'Electoral engineering and cross-national turnout differences: what role for compulsory voting?', *British Journal of Political Science* 29(1): 205-216.
- Gamson, W.A. (1968). *Power and Discontent*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Giugni, M., Koopmans, R., Passy, F. & Statham, P. (2005). 'Institutional and discursive opportunities for extreme-right mobilization in five countries', *Mobilization: An International Quarterly* 10(1): 145-162.
- Grant, P.R. & Brown, R. (1995). 'From Ethnocentrism to Collective Protest: Responses to Relative Deprivation and Threats to Social Identity', *Social Psychological Quarterly* 58(3): 195-212.
- Hohman, Z.P., Hogg, M.A. & Bligh, M.C. (2010). 'Identity and intergroup leadership: Asymmetrical political and national identification in response to uncertainty', *Self and Identity* 9(2): 113-128.
- Kinder, D.R. & Kiewiet, D.R. (1979). 'Economic discontent and political behavior: The role of personal grievances and collective economic judgments in congressional voting', *American Journal of Political Science* 23(3): 495-527.
- Kramer, R.M. & Brewer, M.B. (1984). 'Effects of group identity on resource use in a simulated commons dilemma', *Journal of Personality and Social Psychology* 46(5): 1044-1057.
- Manzo, L.C. & Perkins, D.D. (2006). 'Finding common ground: The importance of place attachment to community participation and planning', *Journal of Planning Literature* 20(4): 335-350.
- Meer, T. van der (2010). 'In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics', *International Review of Administrative Sciences* 76(3): 517-536.

- Miller, A.H. & Listhaug, O. (1990). 'Political parties and confidence in government: A comparison of Norway, Sweden and the United States', *British Journal of Political Science* 20(3): 357-386.
- Miller, D. (1995). *On Nationality*. New York: Oxford University Press.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited* Cambridge University Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Steenvoorden, E. (2016). *Societal Pessimism. A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences (proefschrift)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steenvoorden, E.H. & van der Meer, T.W.G. (2017). 'Continent of pessimism or continent of realism? A multilevel study into the impact of macro-economic outcomes and political institutions on societal pessimism, European Union 2006-2012', *International Journal of Comparative Sociology* 58(3): 192-214.
- Steenvoorden, E. & Harteveld, E. (2018). 'The appeal of nostalgia: the influence of societal pessimism on support for populist radical right parties', *West European Politics* 41(1): 28-52.
- Taggart, P. (2004). 'Populism and representative politics in contemporary Europe', *Journal of Political Ideologies* 9(3): 269-288.
- Transue, J.E. (2007). 'Identity salience, identity acceptance, and racial policy attitudes: American national identity as a uniting force', *American Journal of Political Science* 51(1): 78-91.

3. **Burgers op afstand? Naar een beter begrip van ontevreden burgers**

Roy Kemmers, Jeroen van der Waal & Willem de Koster

Veel beschouwingen over de politiek in het algemeen en de vermeende kloof tussen de burger en de politiek in het bijzonder richten zich op ‘de ontevreden burger’. Ontevredenheid wordt daarbij op verschillende manieren ingevuld, variërend van zich niet vertegenwoordigd of gehoord voelen tot wantrouwen in instituties als de politiek en de rechtspraak, en steun aan populistische partijen. Maar wie zijn die ontevreden burgers, en waarom zijn zij zo ontevreden?

Binnen het EenVandaag Opiniepanel antwoordt niet minder dan één op de drie respondenten positief op de vraag ‘of zij zich herkennen in de omschrijving “ontevreden of teleurgestelde burger” (EenVandaag Opiniepanel, 2017: 2). En inderdaad, vrijwel alle ontevreden burgers voelen zich niet gehoord door de politiek en vinden politici onbetrouwbaar. Ook stemmen ze vooral op populistische partijen als de PVV, Forum voor Democratie, 50Plus en SP, of helemaal niet (iV Opiniepanel, 2017). Politiek ontevreden burgers komen weliswaar in alle lagen van de bevolking voor, maar ze zijn vaker dan gemiddeld man, laagopgeleid en werkloos of arbeidsongeschikt. Verder hebben ze vaak het idee dat hun financiële situatie de laatste jaren achteruit is gegaan (EenVandaag Opiniepanel, 2017).

Op basis van dit profiel koppelt veel onderzoek politieke onvrede aan abstracte processen als mondialisering en modernisering: deze onvrede zou worden gevoed door de negatieve economische gevolgen van vrij economisch verkeer, immigratie

en technologische innovatie. Nu zijn de relatieve inkomens en arbeidsmarktperspectieven van de doorsnee politiek ontevreden burger – de laagopgeleide man van middelbare leeftijd – inderdaad verslechterd door vrijhandel, de-industrialisering, technologische innovatie en immigratie (Van der Waal, 2015). Maar er is amper empirisch bewijs voor het breed gedeelde idee dat deze zwakke of verslechterde economische positie hun wantrouwen in de politiek en steun voor populistische partijen veroorzaakt (cf. Van der Waal, De Koster & Van Noord, 2017a; Van der Waal, De Koster & Noordzij, 2017b).

Er is daarom behoefte aan een alternatieve kijk op de politieke ontevredenheid van burgers. Als cultuursociologen vinden wij dat voor een goed begrip van die ontevredenheid de belevingswereld van de burgers een beter vertrekpunt is dan afstandelijke academische vertogen waarin ze als speelballen van abstracte macrokrachten als mondialisering worden beschouwd. Kortom, tegenover het dominante perspectief van de ‘mondialiserings- of moderniseringsverliezer’ stellen wij een cultuursociologisch perspectief. Daarin is een centrale rol weggelegd voor hoe ontevreden burgers zelf betekenis geven aan de wereld en wat hun handelen motiveert. Om hier licht op te werpen putten we uit eigen onderzoek naar PVV-stemmers, niet-stemmers en burgers die politici en rechters wantrouwen. Dat doen we op twee manieren.

Ten eerste laten we op basis van kwalitatief onderzoek (Kemmers, Aupers & Van der Waal, 2016; Kemmers 2017a; 2017b) naar niet-stemmers en PVV-stemmers zien dat leden van deze groepen, in tegenstelling tot wat veel onderzoekers beweren, niet allemaal apathisch en afgekeerd van de politiek zijn (paragraaf 3.1.). Niet stemmen of op de PVV stemmen geeft juist op verschillende manieren blijk van politieke betrokkenheid en leidt op verscheidene manieren tot politieke voldoening. Ten tweede putten we uit kwantitatief onderzoek dat de rol van culturele voorkeuren en waardenoriëntaties van ontevreden burgers verkent (De Koster, Achterberg & Ivanova, 2016; Van der Waal, De Koster & Noordzij, 2017b). Specifiek gaat het

in paragraaf 3.2. om de manier waarop ontevreden burgers reageren op informatievoorziening vanuit de overheid en de rol die aversie tegen elitecultuur speelt voor wantrouwen in rechters en politici. In paragraaf 3.3. reflecteren we ten slotte op de beleidsimplicaties van onze cultuursociologische duiding van ontevreden Nederlandse burgers.

3.1. Afstand tot institutionele politiek

De politieke betrokkenheid van ontevreden burgers

Burgers geven op verschillende manieren uiting aan hun politieke onvrede. Zij uiten hun wantrouwen in politiek en andere instituties als rechtspraak, wetenschap en media niet alleen in opiniepeilingen, maar ook in hun politieke participatie: door te stemmen op populistische partijen, bewust niet te stemmen of te protesteren.

Zulke uitingen van politieke ontevredenheid worden in het publieke en academische debat vaak weggezet als irrationeel en (potentieel) gevaarlijk. Zo wordt populisme niet zelden geanalyseerd als 'pathologisch' of als 'degeneration of [constitutional democracy's] democratic logic' (respectievelijk Rosanvallon, 2008; Abts & Rummens, 2006: 420), wordt politiek wantrouwen vaak gezien als bedreiging voor de stabiliteit en bestuurbaarheid van een democratie (Stoker, 2006), en schreef vermaard politicoloog Robert Putnam over niet stemmen 'Like a fever, electoral abstention is even more important as a sign of deeper trouble in the body politic than as a malady itself' (2000: 35). Politiek ontevreden burgers wordt in dit soort analyses gebrekkig democratisch burgerschap verweten: zij participeren niet in de politiek en bespreken nauwelijks politieke zaken met mensen om hen heen. Vanuit dit perspectief wordt politieke ontevredenheid geassocieerd met 'demobilisering', 'onverschilligheid' of 'inactiviteit'.

Wij stellen dit dominante perspectief ter discussie, omdat het de belevingswereld van de betreffende burgers niet in

beschouwing neemt. Sociologen Nina Eliasoph en Paul Lichterman benadrukken in dit kader de noodzaak van het bestuderen van 'cultures of politics':

A focus on cultures of politics helps us ask how and when people decide they are doing something 'political', instead of defining individuals, organizations, or issues as political, powerful or not powerful by scholarly fiat (2011: 491).

Recent onderzoek van Kemmers en collega's (2016) richt zich precies op zulke 'cultures of politics' door politiek ontevreden burgers – niet-stemmers en PVV-stemmers – langdurig en systematisch te bevragen over hoe zij zich hebben afgekeerd van de gevestigde politiek. In plaats van hun afstand tot de gevestigde politiek te duiden als het onbehagen van moderniseringsverliezers, laten we de mensen zelf vertellen welke betekenissen politiek voor hen heeft en hoe die zijn veranderd. Zo zien we deze mensen niet zozeer als passieve speelballen in het abstracte spel van de mondiale economie en technologische ontwikkelingen, maar als burgers die zelf actief betekenis geven aan hun leven, de samenleving en de politiek.

Deze analyse laat zien dat deze mensen zich stap voor stap afkeerden van de gevestigde politiek. In de introductiefase wordt iemands interesse gewekt voor een anti-establishmentboodschap, bijvoorbeeld die van Pim Fortuyn, die politiek besprak 'zonder meel in de mond' en daarmee bij veel burgers politieke interesse deed ontstaan. Een andere manier om die eerste stap te maken kan via media zijn: dan vormt een boek of een website het scharnierpunt in het bewustwordingsproces van burgers.

De tweede stap bestaat eruit dat deze mensen zelf onderzoek gaan doen: zij gaan zich verdiepen in de boeken van Fortuyn, Wilders en anderen, en gaan het internet op. Als zij vervolgens met hun nieuwe inzichten over de invloed van 'machtige elites' en 'multinationals' of de 'essentie van de islam' politieke partijen en media benaderen, krijgen ze echter nul op het rekest. Dat ze niet gehoord worden, wordt vervolgens geïnterpreteerd als een

‘validatie’ voor het nieuw ontwikkelde anti-establishmentperspectief dat zij met hun onderzoek zelf hebben verdiept.

In de derde stap in het proces krijgt de verandering van inzicht invloed op het dagelijks leven. Een centraal element hierin is hoe ze met media omgaan. Onafhankelijk van de politieke kleur van hun ‘nieuwe politieke identiteit’ geven zij aan erachter te zijn gekomen dat de media een bias hebben. Daarom hebben ze een nieuwe strategie voor nieuwsconsumptie ontwikkeld. Voor de een betekent dit ‘zowel het *AD* als *De Telegraaf* lezen’, voor de ander dat ‘de televisie het raam uit is gegaan’ en dat alleen nog online op ‘onafhankelijke media’ wordt vertrouwd.

Deze ontevreden burgers geven dus aan dat ze hun opvattingen en handelingen baseren op hun eigen onderzoek en ervaringen. Ze beschrijven hun verandering als een pad *uit* de politieke apathie. Hun interesse werd gewekt, ze discussieerden erover met familie en vrienden en namen contact op met politici en instituties.

De politieke voldoening van ontevreden burgers

In discussies over populisme gaat het vaak over de verhouding van populisme tot democratie. Daarbij is vaak aandacht voor een van de weinige aspecten van populisme die zowel in het publieke als academische debat als positief wordt gewaardeerd: de kanalisering van politieke ontevredenheid van de bevolking (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2012). Deze ‘kanaliseringsthese’ stelt dat populisme fungeert als een uitlaatklep voor politieke ontevredenheid.

Op het niveau van de burgers veronderstelt deze kanaliseringsthese dat PVV-stemmers meer politieke voldoening (*efficacy*) ervaren dan niet-stemmers, omdat de laatsten immers niet de voldoening van kanalisering ervaren zoals de eersten. Daar kan tegenin worden gebracht dat het populistische gedachtegoed wordt gekenmerkt door anti-institutionalisme: een afkeer van wetten, regels en verdragen die de zo gewenste directe vertaling van de ‘wil van het volk’ in politiek en beleid in de weg staan. Vanuit dat licht gezien leidt de weg naar politieke voldoening voor een populistische burger niet vanzelfsprekend via de stembus.

Omdat het niet vanzelfsprekend is dat stemmers meer politieke voldoening ervaren dan niet-stemmers heeft Kemmers (2017a, 2017b) onlangs PVV-stemmers vergeleken met mensen die bewust niet stemmen. Voor het begrijpen van politieke voldoening onder deze groepen blijkt de kanaliseringstheze niet afdoende. Kanalisering blijkt namelijk af te hangen van de machtsoriëntaties van de respondenten. Machtsoriëntaties zijn 'definities van de politieke situatie', antwoorden op vragen als 'waar ligt de politieke macht?', 'wie oefent de macht uit?' en 'hoe worden besluiten genomen?'.

Grofweg kunnen twee machtsoriëntaties worden onderscheiden: transparante en ondoorzichtige. Als burgers de macht lokaliseren in de officiële instituties zoals de regering, ondersteund door een meerderheid in het parlement en uitgevoerd door de verschillende instanties, wordt deze machtsoriëntatie transparant genoemd. 'Den Haag' en de daarbij behorende gezichten en organisaties spelen hierbij de belangrijkste rollen. Een machtsoriëntatie wordt daarentegen ondoorzichtig genoemd als burgers de macht toeschrijven aan krachten die vanachter de maatschappelijke schermen aan de touwtjes trekken. Dit kunnen 'het neoliberalisme' of 'de multinationals' zijn, maar ook machtselites die worden aangeduid met 'de linkse kerk', 'de Bilderberggroep' of de 'New World Order'.

Het type machtsoriëntatie blijkt relevant voor het al dan niet ervaren van politieke voldoening door politiek ontevreden burgers. Zo vertellen PVV-stemmers met een transparante machtsoriëntatie veel voldoening te ervaren van hun stem op Wilders: Wilders is zichtbaar en stelt de zaken aan de kaak waar zij om zeggen te geven. Niet-stemmers met een transparante machtsoriëntatie rapporteren daarentegen een gevoel van verslagenheid en machteloosheid. Immers, in de enige arena die er gezien hun definitie van de situatie toe doet, hebben ze besloten om niet meer mee te doen. De kanaliseringstheze 'werkt' dus voor mensen met een transparante machtsoriëntatie.

Onder degenen met een ondoorzichtige machtsoriëntatie ervaren niet-stemmers juist veel politieke voldoening, terwijl

de PVV-stemmers onder hen ambivalentie ervaren: ze vragen zich af of hun stem echt iets verandert. Net als veel aanhangers van Trump stellen dat zijn agenda wordt gedwarsboomd door de zogenoemde 'deep state', vragen deze PVV-stemmers zich af of het establishment in het algemeen en 'de linkse kerk' in het bijzonder langs slinkse wegen aan de touwtjes blijft trekken ondanks Wilders' herhaaldelijke electorale succes. De niet-stemmers in deze categorie ervaren daarentegen juist heel veel voldoening vanwege hun activiteiten in het niet-institutionele domein, zoals deelname aan demonstraties, webfora en Occupy. Onder mensen met een ondoorzichtige machtsoriëntatie werkt de kanaliseringstheze dus omgekeerd: participatie in het institutionele domein leidt tot *minder* in plaats van meer politieke voldoening.

De kanaliseringstheze moet dus worden gecontextualiseerd: zij geldt slechts onder de voorwaarde van een transparante machtsoriëntatie. En dat terwijl de ondoorzichtige machtsoriëntatie door een substantieel deel van de bevolking wordt gedeeld (Harambam, 2017).

3.2. Wantrouwen ten opzichte van instituties en professionals

Naast niet stemmen of stemmen op een populistische partij manifesteert politieke ontevredenheid zich in wantrouwen. Weliswaar is in Nederland vertrouwen in politici en rechters in het algemeen hoog, maar onder de oppervlakte gaapt een grote opleidingskloof: laagopgeleide burgers wantrouwen politici en rechters gemiddeld genomen veel sterker dan hoogopgeleiden (Van der Meer, 2010). Hoe is dat te begrijpen? En is er iets aan te doen?

Maakt bekend bemind?

Een vaak geopperde verklaring voor het grotere wantrouwen onder laagopgeleiden heeft raakvlakken met de moderniseringstheze: een gebrek aan institutionele kennis staat centraal. Beperkte kennis bemoeilijkt begrip van de veelal complexe

en abstracte logica van politieke en juridische instituties en procedures. Door hun beperktere kennis zouden laagopgeleiden beslissingen van politici en rechters waar ze zich slecht in kunnen vinden, eerder aan kwade wil toeschrijven (Popkin & Dimock, 1999) en daarom wantrouwendere staan tegenover deze professionals dan hoogopgeleiden.

Tegen deze achtergrond is het niet opmerkelijk dat wetenschappers en beleidsmakers die zich zorgen maken om maatschappelijke weerstand tegen politiek en rechtspraak, keer op keer hun toevlucht zoeken tot meer en betere informatievoorziening. Zij omarmen het adagium 'bekend maakt bemind': in lijn met het breed aangehangen '*information deficit model*' is de veronderstelling dat burgers die geen voorstander zijn van bepaalde instituties of beleidsmaatregelen, simpelweg beter moeten worden voorgelicht. Als weerstand voortkomt uit een tekort aan informatie, zouden burgers vanzelf grotere voorstanders van instituties en beleid moeten worden als je hun maar genoeg informatie geeft (dus: hun informatietekort opheft).

Een vluchtige blik uit de ivoren toren suggereert echter al dat het zo eenvoudig niet werkt. Neem bijvoorbeeld een *tweet* vanaf het account van het Europees Parlement, waarin enthousiast wordt gewezen op verhelderende, relevante informatie: 'Het Europees Parlement gaat over de dingen die er voor JOU toe doen. Bekijk de verandering & RT: [[link naar informatie](#)]'. Als het *information deficit model* zou gelden, zouden burgers na het lezen van dit bericht en de onderliggende informatie misschien nog net niet gehuld in een Europese vlag 'Alle Menschen werden Brüder' neuriënd de straten op gaan, maar toch zeker een stuk welwillender tegenover het Europees Parlement komen te staan dan daarvoor het geval was. Maar wat is de niet mis te verstane reactie die 'Robin' binnen luttele minuten terugstuurt? Die luidt: 'het europeesparlement kan me kk ballen zuigen'.

Heeft voorlichting dan geen effect op opvattingen van burgers? Dat is wel de conclusie die opdoemt als de wetenschappelijke literatuur hierover wordt bekeken. Keer op keer vinden onderzoekers geen of slechts zeer zwakke effecten van informatievoorziening

(De Koster & Achterberg, 2015). Maar ook hier is een afstandelijk perspectief, dat niet in ogenschouw neemt welke rol de betekeniserleningen van burgers spelen, misleidend. De situatie ligt namelijk aanmerkelijk genuanceerder. Informatievoorziening heeft wel degelijk sterke effecten, maar deze verschillen tussen mensen met verschillende wereldbeelden en opvattingen. Deze fungeren als interpretatiekaders die bepalen hoe de informatie wordt verwerkt. Ze zijn de spreekwoordelijke bril waarmee mensen naar de werkelijkheid kijken. Burgers met verschillende wereldbeelden verbinden dan ook verschillende conclusies aan dezelfde informatie. Sommigen staan vanwege specifieke opvattingen welwillend tegenover bepaalde informatie en worden daarom grotere voorstanders als zij deze krijgen aangeboden, maar anderen hebben denkbeelden die werken als een negatief filter, waardoor ze juist grotere weerstand ontwikkelen. Als beide groepen elkaar in evenwicht houden, concludeert onderzoek dat zich alleen richt op de bevolking als geheel ten onrechte dat informatievoorziening geen effect heeft: de positieve en negatieve effecten vallen tegen elkaar weg.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek naar denkbeelden over voorwaardelijke straffen (De Koster, Achterberg & Ivanova, 2016). Die zijn weinig populair onder delen van de bevolking, mogelijk omdat ze als te 'soft' worden gezien. Dus dachten onderzoekers dat steun voor dit type straffen flink groter zou worden, als goed zou worden uitgelegd dat die straffen eigenlijk behoorlijk punitief zijn. Bijvoorbeeld door erop te wijzen dat er voorwaarden aan de straf verbonden zijn die een flinke impact op de betrokkene hebben, dat er nauwgezet op deze voorwaarden wordt toegezien, en dat de straf alsnog moet worden uitgezeten als de voorwaarden worden geschonden. Hoewel eerder onderzoek concludeerde dat deze informatievoorziening niet of nauwelijks effect heeft, blijkt dat bij nadere beschouwing anders te liggen. Dat komt doordat de punitiviteit van de burgers die de informatie ontvingen, een cruciale rol speelde. Burgers die sterk punitief zijn ingesteld, werden enthousiast van de informatie, wat tot uiting komt in grotere steun voor voorwaardelijke straffen. Maar burgers

die weinig ophebben met punitiviteit, konden de aangeboden informatie niet waarderen: bij hen daalde de steun voor dit type straffen juist.

Informatievoorziening heeft dus wel effect, maar niet voor alle burgers hetzelfde en lang niet altijd op de manier die wordt beoogd. Omdat op veel terreinen juist wantrouwende burgers denkbeelden zullen hebben die fungeren als negatief filter, is de kans groot dat informatiecampagnes weerstand en wantrouwen aanwakkeren in plaats van wegnemen.

Cultuuroorlog in de polder

Informatievoorziening is dus geen panacee als het gaat om het dempen van wantrouwen. Hoe zit dat met het beperken van economische achterstelling? Een andere veelgehoorde verklaring voor de grote opleidingsverschillen in wantrouwen, die raakvlakken heeft met de mondialiseringsverliezerthese, gaat ervan uit dat de geringe economische hulpbronnen de invloed van laagopgeleiden in instituties beperken. Ze kunnen minder goed 'hun recht halen' en doelen nastreven dan hoogopgeleiden, en daarom hebben ze minder vertrouwen in rechters en politici.

Onlangs hebben we de merites van de materialistische verklaring en de hiervoor besproken rationalistische verklaring tegelijk onderzocht. Verschillen in economische hulpbronnen en kennis blijken slechts in zeer beperkte mate ten grondslag te liggen aan de opleidingskloof in wantrouwen in politici en rechters (Van der Waal, De Koster & Noordzij, 2017b). Daarom hebben we een alternatieve verklaring ontwikkeld, waarbij we ons hebben laten inspireren door de manier waarop kritiek op politici en rechters door burgers zelf wordt verwoord. Wat wordt politici en rechters voor de voeten geworpen door de mensen die hen wantrouwen? Een antwoord op die vraag kan worden gevonden in beschouwingen over zogenoemde *culture wars* (Frank, 2004; Kemmers et al., 2015) en een blik op websites als *GeenStijl.nl*, die een perspectief op politici en rechters bieden waarin veel laagopgeleiden zich kunnen vinden.

Zulke bronnen laten zien dat politici en rechters wordt verweten elitair te zijn. Ze zouden zich laten voorstaan op hun culturele en morele superioriteit, en vanaf deze *moral highground* voorkeuren en opvattingen van de gemiddelde laagopgeleide burger als ‘fout’, ‘vulgair’ en ‘ongepast’ bestempelen (cf. Schoo, 2003). Volgens veel laagopgeleiden laten politici en rechters middels hun “‘fijne” sociaal-culturele distinctiemiddelen’ (Schoo, 2003: 182) geen kans onbenut om te laten zien dat ze beter zijn dan zichzelf. Dergelijke bronnen noemen twee manieren waarop politici en rechters hun vermeende culturele superioriteit uitstralen: door hun voorkeur voor elitaire cultuuruitingen en door hun politieke opvattingen, in het bijzonder hun kosmopolitisme en non-punitiviteit. Van beide is bekend dat laagopgeleiden er weinig affiniteit mee hebben.

Anders verwoord: laagopgeleiden vinden kosmopolitisme en non-punitiviteit helemaal niet superieur, maar walgen van wat zij beschouwen als ‘hauteur masked as civility’ (Kazin, 1998: 289). Politici worden niet geprezen, maar gehekeld om hun kosmopolitisme, omdat dit ‘het eigene verkwanselt’ en ‘tsunami’s van islamisering’ zou veroorzaken. Op soortgelijke wijze wordt de geringe punitiviteit van rechters niet als deugd beschouwd: hun wordt juist voor de voeten geworpen dat ze niet hard genoeg straffen. Ons onderzoek laat zien dat het lagere vertrouwen in politici en rechters onder Nederlandse laagopgeleiden inderdaad samenhangt met hun geringe affiniteit met elitaire cultuuruitingen en aversie tegen kosmopolitisme en non-punitiviteit (Van der Waal, De Koster & Noordzij, 2017b).

Dat geringe affiniteit met elitecultuur ten grondslag ligt aan het hoge wantrouwen in rechters en politici onder laagopgeleiden, betekent dat dit wantrouwen diepgeworteld en daardoor moeilijk beïnvloedbaar is. Affiniteit met elitecultuur is namelijk het resultaat van milieu-specifieke socialisatie: kinderen van hooggeschoolde ouders krijgen het in het gezin, het ouderlijk milieu en onderwijsinstellingen met de paplepel ingegoten. Ze ervaren elitecultuuruitingen daardoor als vanzelfsprekend, en voelen zich in instituties waar elitecultuur de standaard is – zoals

in de politiek en het recht – als een vis in het water. Burgers die gesocialiseerd zijn in laagopgeleide milieus, voelen zich daar daarentegen als *misfits*, want zij ervaren de daar vigerende mores als wezensvreemd. Hun wantrouwen in politici en rechters is daarom beleidsmatig moeilijker beïnvloedbaar dan dominante materiële en institutionele perspectieven suggereren.

3.3. Conclusies: implicaties voor beleid

We hebben betoogd dat dominante afstandelijke perspectieven op ontevreden burgers, zoals verklaringen die gaan over mondialisierungs- en moderniseringsverliezers, onvoldoende rekenschap geven van de motieven en perspectieven van die burgers zelf. Waarom stemmen zij op de PVV of helemaal niet? En waarom wantrouwen zij politici en rechters? Om dat te achterhalen pleiten wij voor een cultuursociologisch perspectief dat de betekenisgeving van de betrokken burgers centraal stelt. Wat zeggen onze cultuursociologische onderzoeksbevindingen over de weerbaarheid van de democratie? En over de vraag of de democratie in staat is om politieke ontevredenheid te kanaliseren?

Voordat we die vragen beantwoorden, zijn er vraagtekens te zetten bij het vermeende ondemocratische karakter van verschillende uitingsvormen van politieke onvrede. De door ons onderzochte ontevreden burgers proberen zich goed te informeren en zoeken contact met medestanders en instituties. Hiermee praktiseren zij juist democratische waarden, in plaats van ze in gevaar te brengen. Zo bezien is de politiek ontevreden burger eerder een indicatie van de weerbare democratie dan een bedreiging daarvan. Vivien Hart schreef over dit thema vier decennia geleden al dat ‘in terms of the distrustful themselves,[...] distrust is democratic and thoughtful, not an anti-democratic outburst of emotion, and is potentially constructive, threatening only to vested political interests’ (Hart, 1978: xii). Ophef over de vertrouwenskloof is daarom misschien eerder een teken van paniek onder de gevestigde orde dan van een daadwerkelijke democratische crisis.

Desondanks worden stemmen op populistische partijen, niet stemmen en politiek wantrouwen vaak gezien als pathologisch en bedreigend voor de stabiliteit en bestuurbaarheid van een democratie. Bij de beleidsinterventies die worden voorgesteld om deze ‘pathologieën’ te bestrijden luidt de argumentatie kortweg dat deze praktijken zijn geworteld in een gebrek aan middelen en kennis, en daarom bestreden kunnen worden door middelen en kennis beschikbaar te stellen. Onze bevindingen suggereren dat beleidsinterventies langs deze lijnen niet veel kans van slagen hebben. Over de ‘middelentese’ kunnen we kort zijn: er is amper een empirische basis voor (vgl. Andeweg & Aarts, 2017). Dit wordt steeds meer zichtbaar nu in tijden van economische voorspoed blijkt dat voornoemde ‘pathologieën’ minstens zo wijdverbreid zijn als tijdens economische crisisjaren. Sterker: in tijden van economische voorspoed kiezen mensen met weinig middelen zelfs *nog vaker* voor een populistische partij (Rooduijn & Burgoon, 2017).

Over het vermeende gebrek aan kennis kunnen we op basis van onze bevindingen drie dingen zeggen. Ten eerste gaat dit perspectief voorbij aan alternatieve oriëntaties op politiek en bestuur. Burgers met wat wij een ‘ondoorzichtige’ machtsoriëntatie hebben genoemd, hebben een andere kijk op politiek en bestuur dan die waarin regering, parlement en overheidsinstellingen centraal staan. Dit verklaart waarom zij ruimte zoeken buiten (of tussen) de institutionele kaders van de democratie. Hierbij is het cruciaal dat hun oriëntatie het resultaat is van hun eigen onderzoek en betekenisgeving. Dit suggereert namelijk dat zij hun perspectief niet eenvoudig zullen inruilen en geeft bovendien aan dat stemmen op een populistische partij, niet stemmen of politiek wantrouwen niet voort hoeft te komen uit een gebrek aan kennis. Het gaat namelijk om zeer goed politiek geïnformeerde burgers. Professionals die werkzaam zijn in legitieme instellingen, mogen de wenkbrauwen fronsen bij de alternatieve kijk op het politiek-bestuurlijke bedrijf van burgers met een ondoorzichtige machtsoriëntatie, maar op basis van verschillende onthulde complotten als Watergate, het Tuskagee-experiment en de door Edward Snowden naar buiten

gebrachte informatie over de NSA, is enige reserve ten opzichte van de 'officiële waarheden' zoals die door legitieme instituties worden verstrekt, niet zo heel vreemd (Harambam, 2017).

Ten tweede is het onwaarschijnlijk dat informatievoorziening vanuit de overheid wantrouwen in de politiek en rechtspraak zal doen afnemen. Bekend maakt niet zomaar bemind. Dezelfde informatie heeft radicaal verschillende effecten onder verschillende groepen burgers, want hun opvattingen en wereldbeelden beïnvloeden hoe zij informatie interpreteren. Onder sommigen leidt bepaalde informatie tot positievere denkbelden, maar onder anderen komt deze informatie helemaal niet aan of leidt deze zelfs tot negatievere opvattingen. Aangezien wantrouwende burgers negatief staan ten opzichte van de overheid, is de kans groot dat door de overheid geïnitieerde voorlichtingscampagnes over politiek en recht juist onder deze groep meer in plaats van minder weerstand zullen opleveren.

Ten derde blijkt het vermeende gebrek aan kennis geen afdoende verklaring te bieden voor de grote onvrede onder laagopgeleide burgers. Een belangrijker rol is weggelegd voor door milieuspecifieke socialisatie diepgewortelde aversie tegen elitecultuur, waarvan de professionals die onder vuur liggen, zoals politici en rechters, het schoolvoorbeeld zijn. Onze bevindingen suggereren dat een andere strategie dan kennisoverdracht nuttig is voor politici en beleidsmakers die politieke onvrede willen temperen: sensitiviteitstrainingen voor bureaucraten en professionals die sleutelposities in verschillende instituties innemen. Door meer sensitiviteit te ontwikkelen voor gedragsrepertoires en opvattingen die afwijken van hun eigen cultureel elitaire standaarden kunnen ze mogelijk de (onbedoelde) barrières slechten die politiek ontevreden burgers weerhouden van participatie in en waardering voor institutionele politiek. Dit zou een aanvulling zijn op reeds bestaande sensitiviteitstrainingen, zoals die gericht op het beter bedienen van laaggeletterden en etnische minderheden in de zorg.

Al met al blijkt een cultuursociologisch perspectief, dat aandacht besteedt aan de manier waarop ontevreden burgers zelf betekenis geven aan de wereld en wat hun handelen motiveert,

zowel belangrijk is om politieke onvrede te duiden als om in te schatten hoe kansrijk diverse strategieën zijn om deze onvrede te verminderen.

Literatuur

- Abts, K. & Rummens, S. (2007). 'Populism versus democracy', *Political Studies* 55(2): 405-424.
- Andeweg, R.B. & Aarts, K. (2017). Studying Political Legitimacy. Findings, Implications, and the Uneasy Question, p. 193-206 in Van Ham, C., J. Thomassen, K. Aarts & R. Andeweg (Eds) *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*.
- EenVandaag Opiniepanel (2017). Onderzoek: 'Ontevreden burgers? – deel 2'. Op 5 september gedownload via: <http://www.eenvandaag.nl/uploads/doc/Rapportage%20ontevreden%20burgers%20deel%202.pdf>.
- Eliasoph, N. & Lichterman, P. (2010). Making things political, p. 483-493 in Hall, J.R., L. Grindstaff & M-C. Lo (Eds), *Handbook of cultural sociology*. New York: Routledge.
- Frank, Thomas (2004). *What's the matter with Kansas? How conservatism won the heart of America*. New York: Henry Holt & Company.
- Harambam, J. (2017). *'The truth is out there': Conspiracy culture in the age of epistemic instability*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hart, V. (1978). *Distrust and Democracy. Political Distrust in Britain and America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kazin, M. (1998). *The Populist Persuasion. An American History (Revised Edition)*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kemmers, R., Aupers, S., Houtman, D. & Van der Waal, J. (2015). 'State of Disgrace: Popular political discontents about the Dutch state in the 2000s', *Parliamentary Affairs* 68(3): 476-493.
- Kemmers, R., Aupers, S. & Van der Waal, J. (2016). 'Becoming politically discontented: Anti-establishment careers of Dutch Nonvoters and PVV voters', *Current Sociology* 64(5): 757-774.
- Kemmers, R. (2017a). 'Channelling Discontent? Non-voters, populist party voters, and their meaningful political agency', *European Journal of Cultural and Political Sociology* 4(4): 381-406.
- Kemmers, R. (2017b). 'Waarom gaan populistische kiezers überhaupt stemmen?' *Stuk Rood Vlees*, 25 juli, <http://stukroodvlees.nl/waarom-gaan-populistische-kiezers-uberhaupt-stemmen>.
- Koster, W. de & Achterberg, P. (2015). 'Comment on "Providing information promotes greater public support for potable recycled water" by Fielding, KS and Roiko, AH, 2014 [Water Research 61, 86-96]', *Water Research* 84: 372-374.

- Koster, W. de, Achterberg, P. & Ivanova, N. (2016). 'Reconsidering the Impact of Informational Provision on Opinions of Suspended Sentences in the Netherlands: The Importance of Cultural Frames', *Crime & Delinquency* 62(11): 1528-1539.
- Meer, T. van der (2010). 'In What We Trust? A Multi-Level Study Into Trust in Parliament as an Evaluation of State Characteristics', *International Review of Administrative Sciences* 76(3): 517-536.
- Mudde, C. & Rovita Kaltwasser, C. (2012). Populism and (liberal) democracy: A framework for analysis, p. 1-26 in Mudde, C. & Rovira Kaltwasser, C. (Eds), *Populism in Europe and the Americas: Threat or corrective for democracy?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Popkin, S.L. & Dimock, M.A. (1999). Political Knowledge and Citizen Competence, p. 117-146 in S. Elkin & K. Soltan (Eds), *Citizen Competence and Democratic Institutions*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rooduijn, M. & Burgoon, B. (2017). 'The Paradox of Well-being: Do Unfavorable Socioeconomic and Sociocultural Contexts Deepen or Dampen Radical Left and Right Voting Among the Less Well-Off?'. *Comparative Political Studies*, doi: 10.1177/0010414017720707.
- Rosanvallón, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schoo, H.J. (2003). Van oude en nieuwe klassen, of de deftigheid in het gedrang, p. 174-191 in Schoo, H.J., B. Tromp, P. Schnabel & A. Rouvoet (Red.) *Haagse tegenstrijdigheden, een jaar verder*. Amsterdam: Amsterdam University Press/Salomé.
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters: Making Democracy Work*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Waal, J. van der (2015). *The Global City Debate Reconsidered. Economic Globalization in Contemporary Dutch Cities*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Waal, J. van der, De Koster, W. & Van Noord, J. (2017a). Opleidingsverschillen in Maatschappelijk Onbehagen en Wantrouwen in de Politiek in Nederland, 1970-2012, p. 199-231 in G. Engbersen, E. Snel & M. Kremer (Red.), *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*. Den Haag: WRR.
- Waal, J. van der, De Koster, W. & Noordzij, K. (2017b). 'Explaining the Education Gap in Institutional Trust in the United States and the Netherlands: A Status-Based Culture War?' Paper gepresenteerd op *Dag van de Sociologie* (06/08), Brussel, België.

4. Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet

Jacquelien van Stekelenburg

Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet. Sociale veranderingen lokken geregeld conflict uit, maar vaak ook niet. Neem de vluchtelingen crisis. Die levert grote spanningen op in Europa, ook in Nederland. De opvang van vluchtelingen leidde tot protest tijdens inspraakavonden, blokkades van geplande azc's en bedreigingen van bestuurders. Tegelijkertijd werden welkomste feesten georganiseerd, inzamelingsacties op poten gezet en andere praktische hulp geboden. Ten tijde van de vluchtelingen crisis had menig gemeentebestuur graag geweten of de komst van een azc zou leiden tot protest of niet (Boekkooi et al., 2016). Maar protest voorspellen – of het verloop daarvan – is zo eenvoudig nog niet.

Natuurlijk spelen de zorgen en frustraties van individuele burgers een belangrijke rol. Ze zijn bang hun baan te verliezen, ze vrezen dat de veiligheid in de gemeente in het geding komt, ze vinden dat er te veel gemeenschapsgeld naar de vluchtelingen gaat.

Maar ontevredenheid alleen maakt niet opstandig (Klendermans, 1987). Even van de vluchtelingen crisis naar de anti-oorlogsdemonstraties op 15 februari 2003. Over de hele wereld werd actie gevoerd tegen de plannen om Irak binnen te vallen. Zo ook in Amsterdam, waar 70.000 mensen de kou trotseerden. Ze waren verontwaardigd over de plannen van Bush, maar dat zegt nog weinig, want maar liefst 80% van de Nederlanders was verontwaardigd! Van de 12 miljoen verbolgen Nederlanders protesteerde slechts 0,6%. Waarom sommige ontevreden mensen wél protesteren en anderen niét, is een vraag waar sociaalwetenschappers zich al decennia lang het hoofd over breken.

Demonstranten zijn inderdaad ontevreden, maar dat verklaart niet dat ze gaan protesteren. Ze moeten worden gemobiliseerd. Een model in termen van vraag en aanbod verduidelijkt dit (Klandermans, 2004; Van Stekelenburg & Klandermans, 2013). De 'vraag' wordt gevormd door de mensen die voor een protestactie zijn te mobiliseren. Zij wordt bepaald door onvrede en grieven. Naarmate mensen ontevredener zijn, is de vraag naar protest groter. Het 'aanbod' bestaat uit protestacties die worden opgezet door organisaties die de onvrede verwoorden en de ontevredenen mobiliseren. De aanwezigheid van actieorganisaties maakt protestacties waarschijnlijker. Mobilisatie brengt vraag en aanbod samen. Mobilisatie is als het ware het marketingmechanisme van protestacties. Naarmate het aanbod beter op de vraag is afgestemd, slaagt mobilisatie beter. Vanuit de aanbodzijde gezien dienen mensen te worden overtuigd en geactiveerd om aan de protestactie mee te doen. Meedoen is immers niet vanzelfsprekend.

Dát er een demonstratie georganiseerd wordt, spreekt óók niet vanzelf. Weer terug naar de anti-oorlogsdemonstratie, dit keer in Spanje waar 2,3 miljoen Spanjaarden de straat op gingen. Hoewel naar verhouding evenveel Spanjaarden als Nederlanders verontwaardigd waren, ging 7,1% van de Spanjaarden protesteren tegen 0,6% van de Nederlanders. Waarom was dat? Niet door factoren aan de vraagzijde. Spanjaarden en Nederlanders waren tenslotte even verontwaardigd. Een van de verklaringen lag dan ook aan de aanbodzijde. In Spanje werd de demonstratie georganiseerd door een brede coalitie bestaande uit tal van grote maatschappelijke organisaties. De Nederlandse coalitie daarentegen bestond uit een aantal kleine linkse organisaties, die eerst ruzie maakten óf een demonstratie wel het juiste middel was en vervolgens ruzie maakten over de slogans. Door iets ogenschijnlijk triviaals als ruziënde activisten verscheen het nieuws over de op handen zijnde demonstratie pas een week van tevoren in de kranten (Boekkooi, Klandermans & Van Stekelenburg, 2011; Van Stekelenburg & Boekkooi, 2013). Deze late aankondiging kan de lage opkomst verklaren. Het gros van de verontwaardigde Nederlanders hoorde

pas een week van tevoren dat er een demonstratie zou zijn. In die week moesten ze besluiten of ze *wilden* en *konden* demonstreren.

In het vervolg van dit essay werk ik een model uit waarin ik de samenhang tussen sociale veranderingen en het verloop van conflicten beschrijf. Uitgangspunt daarbij is dat de onvrede van burgers twee gezichten heeft. Constructief wanneer de burger zich gehoord voelt, en destructief wanneer de burger zich ongehoord, en vooral ook onmachtig, voelt. Constructieve uitingen van onvrede faciliteren het democratisch proces, terwijl destructieve uitingen het verstoren.

4.1. Sociale veranderingen en conflict

Als ik over protest spreek, doel ik op allerlei vormen van opstandig gedrag waarmee mensen trachten de politiek te beïnvloeden. Dat kunnen demonstraties zijn, maar ook rellen, stakingen en radicalere vormen als politiek geweld. Mensen nemen deel aan protest als de actie gericht is op het verbeteren van de condities van een groep als geheel waarvan ze lid zijn, solidair mee zijn en / of waar ze zich mee identificeren én als zij zich gedragen als afgevaardigde van die groep (Wright, Taylor & Moghaddam, 1990). Deze definitie impliceert dat het aan de keukentafel invullen van een digitale petitie ook een daad van protest is (Van Deth, 2014). Hoewel sommige activiteiten *alléén* worden ondernomen, zijn ze toch vormen van collectief gedrag – men onderneemt ze immers als groepslid.

Vaak worden politieke, economische en of sociale veranderingen aangewezen als oorzaak van protest. Tegelijkertijd weten we heel goed dat zelfs in een land dat er politiek, sociaal én economisch slecht voor staat – neem Griekenland – niet alle Grieken de straat op gaan of auto's in brand steken. Waarom leidt de ene hervorming wél tot protest en de andere niet?

Om deze vraag te beantwoorden integreer ik de bestaande kennis op het gebied van 'vraag', 'aanbod' en 'mobilisatie'. Ik concentreer mij achtereenvolgens op (1) de sociologie van conflict, (2) de sociale psychologie van protest, en (3) de mobilisatietheorie.

De sociologie van conflict

In abstracte zin gaat een sociologische vraag meestal over het *verband* tussen macrocondities en macro-uitkomsten, terwijl de *verklaring* via het microniveau wordt gezocht (Buskens, 2014). Wat Colemans boot is gaan heten, verduidelijkt dit. Toegepast op het verklaren van protest, worden op het macroniveau rellen, demonstraties, et cetera verklaard door veranderende socio-politieke omstandigheden. Terwijl op het microniveau individuele kenmerken zoals grieven, politieke effectiviteit, emoties en identiteit als verklaringen worden aangedragen (e.g. Van Zomeren, Postmes & Spears, 2008). Coleman beweert dat het ene verklaringsniveau niet zonder het andere kan.

Neem het verband tussen economische crises en revoluties. Daar zijn twee tegenstrijdige theorieën over. Aan de ene kant Marx, die beweert dat revoluties voortkomen uit lage behoeftebevrediging. Hoe meer ellende, hoe meer protest. En aan de andere kant De Tocqueville, die beweert dat revoluties juist ontstaan uit stijgende behoeftebevrediging en dus toenemende welvaart. Bij meer welvaart hebben mensen namelijk meer tijd en middelen om te protesteren.

In zijn beroemde J-curve brengt Davies de twee samen. Davies betoogt dat revoluties ontstaan na een langdurige periode van economische groei, gevolgd door een recessie. Hij stelt dus dat een *knik* in de behoeftebevrediging tot revolutie leidt, vandaar de 'J-curve'. Daarnaast voegt hij naast de *feitelijke* behoeftebevrediging als verklaring voor revoluties, de *verwachte* behoeftebevrediging toe. In de combinatie van feitelijke en verwachte behoeftebevrediging zit volgens hem de verklaring van revoluties. Een revolutie breekt uit als het verschil tussen de stijgende verwachtingen gewekt door een periode van groei, en een achterblijvend feitelijke behoeftebevrediging als gevolg van een recessie 'ondragelijk' wordt. Dit is Davies' *macrohypothese*.

Daarnaast hanteert hij een *microhypothese*, gebaseerd op de frustratie-agressietheorie uit de psychologie. Deze theorie stelt dat individuen agressiever zijn, naarmate ze gefrustreerder zijn.

Het *verband* tussen verslechterde economische omstandigheden en revolutie wordt *verklaard* door de veronderstelling dat een abrupt einde aan almaar stijgende behoeftebevrediging tot frustratie en agressie leiden. Davies veronderstelt dat deze frustratie en agressie een vruchtbare bodem vormen voor revolutie.

Dit is precies wat Anastasia Garyfallou en ik (2014) vonden in Griekenland toen in 2008 de financiële crisis uitbrak. Aan decennia van economische groei kwam abrupt een einde, met als gevolg een discrepantie tussen wat Grieken verwachtten en kregen. Zoals de frustratie-agressietheorie voorspelt, waren vooral jonge Grieken uitermate gefrustreerd omdat hun iets onthouden werd, waar ze meenden recht op te hebben. Op onze vraag wat ze als mogelijke oplossing zagen – sociale hervormingen of revolutie – gaf een groot gedeelte van hen aan dat ze nog maar één oplossing zagen: revolutie!

Maar dit bleek anders te zijn voor oudere Grieken. Er was een opvallend verschil tussen Grieken geboren rond 1990 en 1955. Die uit 1990 werden politiek volwassen tijdens de economische crisis; de zogenoemde 700 euro-generatie, vernoemd naar het inkomen waarvan ze rond moesten komen. Deze generatie groeide op in voorspoed, die abrupt ten einde kwam door de economische crisis. Het was deze 700 euro-generatie die revolutie als enige mogelijke oplossing zag voor de problemen ten gevolge van de economische crisis. Dit gold niet voor de generatie geboren rond 1955. Zij werden politiek volwassen rond 1979, tijdens de omwenteling van het totalitaire regime naar democratie. De zogenoemde Polytech-generatie, vernoemd naar de universiteit in Athene waar de revolutie destijds startte. De economische crisis in 2008 baarde ook hen grote zorgen, maar vanuit hun ervaring in het verleden, wilden ze de democratie waar ze zo hard voor gevochten hadden, niet zomaar opgeven voor een revolutie met een onzekere afloop. De Polytech-generatie was wel degelijk bezorgd, maar zag toch vooral een systeem dat hun verbetering gebracht had. Al met al prefereerde de Polytech-generatie sociale hervormingen boven revolutie.

Dit onderzoek laat zien dat mensen dezelfde macrocondities op verschillende wijze duiden en dat deze verschillende duidingen ook andere gevolgen hebben voor hun gedrag. Het laat ook zien dat de sociologische duiding niet voldoende handvatten biedt om individuele verschillen te beschrijven. Daarvoor hebben we de sociale psychologie nodig.

De sociale psychologie van protest

Macroverklaringen bieden geen ruimte voor individuele verschillen. De sociale psychologie biedt hier uitkomst. Sociaal psychologen verklaren menselijk gedrag uit de interactie tussen persoonlijke factoren en sociale omstandigheden. De sociale psychologie heeft het individuele analyseiniveau als vertrekpunt, met als belangrijk uitgangspunt dat niet de structurele condities iemands gedrag sturen, maar de *percepties* daarvan. Over die percepties later meer, ze bepalen namelijk mede of mensen in actie komen om te protesteren.

Onderzoek laat zien dat de opvattingen van mensen over politiek en samenleving sterk bepaald worden door hun referentiekader, door hun mens- en wereldbeeld, door de opvattingen die ze toch al hadden. Dit maakt inzichtelijk waarom – als reactie op dezelfde crisis! – de Polytech-generatie hervormingen nastreefde en de 700 euro-generatie revolutie.

Dé kernvraag van de sociale psychologie van protest is waarom mensen protesteren. Zoals gezegd, ontevredenheid alleen maakt niet opstandig. De afgelopen dertig jaar hebben sociaal psychologen dan ook meerdere redenen gevonden waarom mensen de straat op gaan.

Eerst toonden zij aan dat deelname aan protest wordt bepaald door instrumentele overwegingen (Klandermans, 1984). De geïnvesteerde tijd, geld en energie worden afgewogen tegen de kans dat het protest het probleem oplost, bijvoorbeeld omdat politici bereid zijn water bij de wijn te doen. Het gaat ook om de verwachtingen over het aantal andere mensen dat mee gaat doen.

Daarna werd identificatie toegevoegd: mensen protesteren omdat ze zich identificeren met anderen die zich inzetten voor hetzelfde doel (o.a. Simon et al., 1998).

Vervolgens werden emoties ingebracht: deelname aan protest is een uitlaatklep van de emoties die een bepaalde sociale of politieke misstand oproept (Van Stekelenburg, 2006; Van Troost, Van Stekelenburg & Klandermans, 2013; Van Zomeren et al., 2004).

Met collega's voegde ik daar de expressieve route en sociale inbedding aan toe (Van Stekelenburg, Klandermans & Van Dijk, 2009). Mensen die participeren met een expressief motief, participeren omdat een misstand tegen hun normen en waarden indruist. Deelname aan protest is een manier om te laten zien dat je het er niet mee eens bent!

Als laatste werd daar tot slot sociale inbedding aan toegevoegd. In sociale netwerken worden ervaringen uitgewisseld en wordt gesproken over politiek. Persoonlijk ervaren onrecht wordt gedeelde onrechtvaardigheid, en individuele verontwaardiging collectieve woede. Bovendien fungeren sociale netwerken – reële en steeds vaker virtuele – als informatiekanaal over op handen zijnde demonstraties. Mensen worden door vrienden, collega's, kennissen gevraagd om mee te gaan demonstreren én vervolgens door hen aan hun belofte gehouden (Klandermans, Van der Toorn & Van Stekelenburg, 2008; Van Stekelenburg, Anikina, Pouw, Petrovic & Nederlof, 2013).

In veel studies is aangetoond dat de kans groter is dat mensen de straat op gaan, naarmate ze er meer van overtuigd zijn dat protesteren effectief is, ze zich sterker identificeren met de protesterende groep en menen dat iets tegen hun waarden indruist. Dit alles wordt versterkt door krachtige emoties als boosheid of verontwaardiging, en krijgt vorm in de netwerken waar mensen zich in bevinden.

Waarom protest voorspellen zo moeilijk is

Toch geeft al dit onderzoek een onvolledig antwoord op de vraag waarom mensen protesteren. Dit komt omdat het ófwel gericht is op macroprocessen en microprocessen veronderstelt, ofwel gericht

is op microprocessen en macroprocessen genegeerd worden. De sociologische macrobenadering is sterk in haar structurele benaderingen, maar schiet tekort waar het individuele benaderingen aangaat. De sociaal psychologische microbenadering op haar beurt is sterk in het voorspellen van individueel gedrag, maar schiet tekort waar het de interpretatie van structurele omgevingskenmerken aangaat. Deze spanning weerspiegelt het zogenaamde *macro-micro transitieprobleem* (Opp, 1992).

Dit macro-microtransitieprobleem is voor onderzoek naar protest uitermate relevant. Mensen nemen deel aan protest als de actie gericht is op het verbeteren van de *condities van de groep als geheel* en als zij zich gedragen als *afgevaardigde van die groep*. Dus protestgedrag is *collectief gedrag*, gericht op het realiseren van een *collectief goed* ter verbetering van *collectieve condities*, uitgevoerd door *individuele* burgers met persoonlijke zorgen en frustraties die tezamen weer een *collectief* betogers vormt. Om de samenhang tussen sociale veranderingen en conflicten te begrijpen moeten we dan ook de macro-microbarrière slechten.

4.2. De samenhang tussen sociale veranderingen en conflict

In wat volgt, werk ik een model uit dat precies datgeen tracht te doen. Het model beschrijft de samenhang tussen sociale veranderingen en conflict. Mijn vertrekpunt hierbij is het individu. Immers, alle sociale feiten – sociale structuur, sociale breuklijnen, sociale ongelijkheid – hangen uiteindelijk samen met mensen en hun sociale relaties. In mijn onderzoek benadruk ik dat de perceptie van de sociale werkelijkheid het filter is tussen sociaal-politieke omstandigheden en individuele actie. Met andere woorden: hoe mensen externe gebeurtenissen waarnemen, interpreteren en verwerken, bepaalt of ze ervoor in actie willen komen.

Hierbij speelt de relationele dimensie een grote rol, dat wil zeggen, de invloed van vrienden, familie, of groepen en

actieorganisaties waarvan men lid is of waarmee men zich identificeert. Hoe wij de wereld om ons heen zien, wordt beïnvloed door degenen met wie we contact hebben.

Kortom, protest vergt onvrede, maar ook de aanwezigheid van organisaties die deze onvrede verwoorden. Zo zijn demonstranten die lid zijn van actieorganisaties die sympathiseren met politieke partijen in het parlement, minder boos en verontwaardigd dan demonstranten die zich politiek niet gerepresenteerd weten (Blocq, Klandermans & Van Stekelenburg, 2012). Het feit dat dit patroon het sterkst is bij leden die gemobiliseerd zijn door hun 'eigen' organisatie, geeft aan dat actieorganisaties een rol spelen in het 'vertalen' van politieke mogelijkheden naar hun achterban. Derhalve krijgen actieorganisaties ook een prominente plek in mijn verklaring voor protest.

Vertaald naar de wereld van protest, proberen we twee processen te begrijpen: (1) onder welke condities raakt een individu ervan *overtuigd* dat sociaal-politieke omstandigheden onrechtvaardig zijn? en (2) onder welke condities *activeren* deze individuele zorgen en frustraties massaal protest? Deze processen worden respectievelijk consensusmobilisatie en actiemobilisatie genoemd (Klandermans, 1988).

Consensusmobilisatie: een kwestie van overtuigen

Consensusformatie is de eerste fase in consensusmobilisatie, en komt tot stand in sociale vergelijkingsprocessen. Dit toonden van Stekelenburg, Oegema, en Klandermans (2010) aan door *posts* van twee gepolariseerde webfora te analyseren. Wij vergeleken *posts* van NL.Politiek en Marokko.nl van 2003 tot en met 2005, roerige tijden met de Al Queda-aanslagen in Madrid en Londen, de moord op Theo van Gogh en de Deense cartoonrellen. Na zulke heftige gebeurtenissen plaatsten meer mensen meer *posts* en dreven de groepen steeds verder uit elkaar. Na elke gebeurtenis vormde zich razendsnel consensus over wat er aan de hand was, en wiens schuld dat was. *Flaming en blaming* over en weer, 'wij' zijn goed, 'zij' zijn kwaadaardig, en dit alles gepaard met heftige emoties.

Dergelijke woede en verontwaardiging vertaalt zich een enkele keer direct in protest, dat wil zeggen zonder dat actieorganisaties zich er actief mee bemoeien. Denk bijvoorbeeld aan de Witte Mars in 1996 in België, waar 300.000 betogers in het wit hun afschuw over Dutroux's daden uitdroegen. De publieke woede gericht tegen Dutroux in combinatie met wantrouwen jegens politie, het gerecht en de politiek maakte een shortcut-mobilisatie zonder actieorganisaties mogelijk (Walgrave & Manssens, 2000). Maar zoals gezegd, dit gebeurt zelden, meestal spelen actieorganisaties een cruciale rol bij het overtuigen en activeren van burgers om de straat op te gaan.

Protest is communicatie, zowel richting de eigen achterban, als het publiek en de politiek. Het organiseren van protest is dan ook een proces waarin framing een cruciale rol vervult. Opvattingen van de potentiële achterban moeten overeenstemmen, of in overeenstemming gebracht worden, met het discours van de actieorganisatie. Als er een goede aansluiting is tussen wat een actieorganisatie verkondigt en de opinies van het publiek, is mobilisatiesucces waarschijnlijker.

Cruciaal voor het uiten van grieven is of mensen zichzelf de schuld geven of de buitenwereld verantwoordelijk houden. Zo liet het onderzoek van Van Doorn, Prins en Welschen (2013) zien waarom het zo moeilijk is om Marokkaanse jongeren te mobiliseren. Dit is niet omdat ze zich niet gegriefd voelen, integendeel! Maar ze zijn verdeeld. Ze vragen zich af *waarvoor* ze in actie moeten komen, *hoe* ze dat moeten doen en tegen *wie* dat gericht zou moeten zijn. Grieveninterpretatie houdt meer in (Klandermans & Van Stekelenburg, 2015). Mensen moeten tot het inzicht komen dat het gezag dat ze normaliter accepteren, onrechtvaardig en verkeerd is. Voorts moeten mensen die gewoonlijk menen dat de bestaande orde niet te veranderen is, veranderingen gaan eisen. En ten slotte moet er een besef van effectiviteit doorbreken; mensen die zich machteloos voelen, moeten ervan overtuigd raken dat ze in staat zijn hun lot te beïnvloeden.

Het resultaat van consensusmobilisatie wordt niet alleen bepaald door de inspanningen van actieorganisaties. Het onder vuur

liggen van de sociale of politieke orde, de afnemende populariteit van regeringen, het bestaan van grote groepen gemarginaliseerden, de aanwezigheid van repressie, de aanwezigheid van andere maatschappelijke kwesties; het zijn allemaal macrofactoren die gevolgen hebben voor de aard en omvang van het mobilisatiepotentieel. Zoals gezegd, naarmate mensen ontevredener zijn, is de vraag naar protest groter. Naast het directe doel van de demonstratie, is er in zo'n geval meer waarvoor mensen de straat op gaan. Neem de Women's March, januari 2017. Naast emancipatoire issues, brachten zorgen over groeiende ongelijkheid en populisme de dag na Trumps inauguratie wereldwijd honderdduizenden op straat. In Washington zelfs meer dan de inauguratie, en dat waren niet alleen vrouwen!

Al dan niet geholpen door breed maatschappelijk ongenoegen, spelen actieorganisaties een cruciale rol in het overtuigen. Voor het overleven van een idee zijn zij van vitaal belang. Bovendien zorgen zij ervoor dat binnen een bepaalde gemeenschap de geesten rijp worden gemaakt voor een bepaalde oplossing. Dat doen ze door hun boodschap te *framen*. Organisatoren definiëren een bepaalde situatie als onrechtvaardig en geven aan dat die situatie gewijzigd *kán* en *móet* worden door collectieve actie.

Actiemobilisatie: een kwestie van motiveren

Succesvolle actiemobilisatie zet denken om in doen. Evenals consensusmobilisatie kan ook actiemobilisatie uiteengetrokken worden in verschillende processen (Klandermans & Oegema, 1987). Allereerst moeten mensen van de actie *weten* en *willen* deelnemen. Actieorganisaties informeren mensen over een ophanden zijnde actie via de mobilisatiestructuur die ze van actie tot actie moeten opbouwen. De actiemobilisatie rolt als een sneeuwbal door de samenleving. Van de organisatoren naar buiten, naar steeds verder verwijderde deelnemers. Hoe verder men verwijderd is van de organisatoren, hoe groter de kans dat men niet bereikt wordt. Boekkooi (2012) laat dan ook zien dat de compositie van de demonstrerende menigte de compositie

van de mobilisatiestructuur weerspiegelt. De intentie om deel te nemen is nog geen voldoende voorwaarde om ook écht te demonstreren. Mensen kunnen gemotiveerd zijn, maar verhinderd zijn, bijvoorbeeld omdat ze moeten werken. Barrières die iemand verhinderen deel te nemen, zoals ziekte, tijdgebrek of geen vervoer leiden er vaak toe dat iemand niet in actie komt.

Een onderzoeksklassieker laat zien dat dit een ware afvalrace is (Klandermans & Oegema, 1987). Tijdens de campagne rondom de grootste demonstratie ooit in Nederland tegen de kruisraketten op 29 oktober 1983 in Den Haag, vond 75% van de Nederlanders dat kernwapens Europa uit moesten, van die 75% wist 59% van de op handen zijnde demonstratie, van die resterende 59% was slechts 10% gemotiveerd om daarheen te gaan, en van die 10%, is uiteindelijk 4% gegaan. Met een opkomst van 500.000 was dit de grootste demonstratie in Nederland!

Dit laat allereerst zien dat een grote poule van sympathisanten cruciaal is voor een grote opkomst. En ten tweede dat mobilisatie een ware afvalrace is, mensen moeten sympathiseren met het doel, ze moeten weten van de actie, ze moeten willen protesteren en ze moeten kunnen.

4.3. Afronding

We kunnen de samenhang tussen sociale veranderingen en conflict beter begrijpen als we inzicht krijgen in 'vraag' en 'aanbod' van protest én de afstemming daartussen. Aan de hand van de boot van Coleman beschreef ik twee processen die 'vraag' en 'aanbod' dichter bij elkaar brengen: consensus- en actiemobilisatie. Om boze burgers de straat op te krijgen moeten beide processen met succes doorlopen worden. We zagen dat dit geen vanzelfsprekendheid is, integendeel: het is een ware afvalrace.

Protest komt voort uit onvrede, maar heeft óók organisaties nodig die deze onvrede verwoorden. In onderzoek naar sociale bewegingen zijn dit vaak gescheiden werelden. Onderzoekers tonen aan dat er meer protest is als er meer organisaties zijn die

de achterban vertegenwoordigen. Maar of de achterban meer of minder tevreden is, en hoe dat zich in protest vertaalt, wordt zelden of nooit onderzocht. Juist in de verbinding tussen onvrede en organisaties die oproepen tot actie, valt veel te leren. Hoewel het logisch lijkt dat organisatoren hun achterban beïnvloeden, is nog niet veel onderzoek gedaan naar wat precies deze invloed is en hoe die werkt. Ook is nog weinig bekend hoe ‘spontane’ protesten – zonder inmenging van actieorganisaties – ontstaan. Omtrent de condities waaronder issues wél of juist niet politiseren, polariseren of radicaliseren, is nog veel onduidelijk.

Protest is een evenement waarvoor ‘vraag’ én ‘aanbod’ op elkaar afgestemd moeten zijn. Protest komt voort uit onvrede, maar ook uit de aanwezigheid van organisaties die deze onvrede verwoorden. Het afvalmodel laat zien dat demonstraties nog niet zo vanzelfsprekend zijn. Dat maakt het moeilijk protest te voorspellen. Evenzo moeilijk is het voorspellen van het *verloop* van protest. Het voorspellen van protest – en het verloop daarvan – wordt bemoeilijkt door een aantal sociale veranderingen. Zo zijn de verhoudingen tussen burgers onderling en burgers en de overheid veranderd (Bergema et al., 2017). Separatie enerzijds en polarisatie anderzijds tussen verschillende bevolkingsgroepen in de maatschappij gaan gepaard met sluimerende spanningen die bij gelegenheid resulteren in publieke confrontaties. Confrontaties tussen voor- en tegenstanders van Zwarte Piet lijken inmiddels een vast onderdeel te zijn geworden van de jaarlijkse Sinterklaasintocht. Het vertrouwen in instituties, traditionele gezaghebbers en informatieverschaffers erodeert, versterkt door het gevoel onder (een deel van) de bevolking dat zij niet worden gehoord door politiek en openbaar bestuur, en dat deze de belangen van burgers niet behartigen (Bergema et al., 2017).

Daarbij is het mobilisatievermogen van groepen exponentieel toegenomen, mede door de opkomst van sociale media. Dat werd duidelijk bij de scholierenprotesten tegen de ‘ophokplicht’ in 2008, maar ook Project X in 2012, toen jongeren via Facebook werden opgeroepen naar Haren af te reizen, en meer recent de demonstraties naar aanleiding van het bezoek van een Turkse

minister aan Nederland (2017). Dankzij de intrede van sociale media heeft iedereen de potentie om razendsnel een groot publiek te bereiken, hetgeen we zagen bij de demonstratie op de Erasmusbrug in Rotterdam omtrent de coup in Turkije, die dezelfde avond van de coup nog plaatsvond. Dergelijke spontane demonstraties zijn vaak niet aangevraagd, verlopen zonder voorafgesproken route, en mobiliseren voor- en tegenstanders. De politie moet balanceren tussen faciliteren van de vrijheid van meningsuiting en het bewaken van de openbare orde en veiligheid. Spontane demonstraties vormen als zodanig een uitdaging voor de politie en kunnen daarmee het democratisch proces onder spanning zetten.

Literatuur

- Bergema, R., Frinking, E., Jans, K., Sinning, P., Sweijts, T. & Bovenkamp, A. v. d. (2017). *Grote bewegingen, grote impact. Eerste verkennende studie naar belangrijke trends en maatschappelijke vraagstukken voor de politie*. Retrieved from Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS): <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/publicaties-archief/publicaties-2017/grote-bewegingen-grote-impact.pdf>
- Blocq, D., Klandermans, B. & Van Stekelenburg, J. (2012). 'Political embeddedness and the management of emotions', *Mobilization* 17(3):319-334.
- Boekkooi, M. (2012). *Mobilizing protest: The influence of organizers on who participates and why*. VU University, Amsterdam.
- Boekkooi, M., Klandermans, B. & Van Stekelenburg, J. (2011). 'Quarrelling and protesting: How organizers shape a demonstration', *Mobilization: An International Quarterly* 16(2): 221-239.
- Boekkooi, M., Van Stekelenburg, J., Klandermans, B. & Trommel, W. (2016). *Veerkracht en spankracht: vluchtelingen in Nederland*. Retrieved from Amsterdam.
- Buskens, V. (2014). *Coöperatie in context: experimentele sociologie 2.0*. Oratie. Nijmegen.
- Deth, J. W. van (2014). 'A conceptual map of political participation', *Acta Politica* 49(3): 349-367.
- Doorn, M. van, Prins, J. & Welschen, S. (2013). Promoting or preventing politicization: identity construction in interaction. In J. van Stekelenburg, C.M. Roggeband & B. Klandermans (Eds), *The Future of Social Movement Research: Dynamics, Mechanisms, and Processes*. Minnesota: University of Minnesota Press.

- Garyfallou, A. & Van Stekelenburg, J. (2014). *Politics of Interest vs. Politics of Representation in the Greek Crisis. The role of Political Socialization*. (ResearchMaster Social Psychology), Vrije Universiteit Amsterdam.
- Klandermans, B. (1984). 'Mobilization and Participation: Social-Psychological Expansions of Resource Mobilization Theory', *American Sociological Review* 49(5): 583-600.
- Klandermans, B. (1987). 'Ongeluk alleen maakt niet opstandig. De complexe relatie tussen ontevredenheid en protestgedrag', *Nederlands tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden* 42(5): 239-249.
- Klandermans, B. (1988). The Formation and Mobilization of Consensus. In B. Klandermans, H. Kriesi & S. Tarrow (Eds), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures* (Vol. 1, p. 173-196). Greenwich, CT: JAI Press.
- Klandermans, B. (2004). The Demand and Supply of Participation: Social-Psychological Correlates of Participation in Social Movements. In D.A. Snow, S.A. Soule & H. Kriesi (Eds), *The Blackwell companion to social movements* (p. 360-379). Oxford: Blackwell Publishing.
- Klandermans, B. & Oegema, D. (1987). 'Potentials, Networks, Motivations, And Barriers: Steps Toward Participation In Social Movements', *American Sociological Review* 52: 519-531.
- Klandermans, B., Van der Toorn, J. & Van Stekelenburg, J. (2008). 'Embeddedness and Identity: How Immigrants Turn Grievances into Action', *American Sociological Review* 73(6): 992-1012. doi:10.1177/000312240807300606
- Klandermans, B. & Van Stekelenburg, J. (2015). 'Why people don't participate in collective action', *Journal of Civil Society*. doi:10.1080/17448689.2014.984974
- Opp, K.-D. (1992). 'Micro-macro transitions in rational choice explanations', *Analyse & Kritik* (14): 143-151.
- Simon, B., Loewy, M., Sturmer, S., Weber, U., Freytag, P., Habig, C. & Spahlinger, P. (1998). 'Collective Identification and Social Movement Participation', *Journal of Personality and Social Psychology* 74(3): 646-658.
- Stekelenburg, J. van (2006). *Promoting or Preventing Social Change: Instrumentality, Identity, Ideology, and Group-Based Anger as Motives of Protest Participation*. Unpublished doctoral dissertation, Vrije Universiteit, Amsterdam, The Netherlands.
- Stekelenburg, J. van, Anikina, N., Pouw, W., Petrovic, I. & Nederlof, N. (2013). 'From Correlation to Causation: The Cruciality of a Collectivity in the Context of Collective Action', *Journal of Social and Political Psychology* 1(1): 161-287.
- Stekelenburg, J. van & Boekkooi, M. (2013). Mobilizing for change in a changing society. In J. van Stekelenburg, C.M. Roggeband & B. Klandermans (Eds), *The Future of Social Movement Research: Dynamics, Mechanisms, and Processes*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Stekelenburg, J. van & Klandermans, B. (2013). Social Conflict and Protest. In A. Golec-de Zavala & A. Cichocka (Eds), *The Social Psychology of Social Problems* (p. 141-171). Basingstoke: Palgrave Macmillan Publishers.

- Stekelenburg, J. van, Klandermans, B. & van Dijk, W.W. (2009). 'Context Matters: Explaining How and Why Mobilizing Context Influences Motivational Dynamics', *Journal of Social Issues* 65(4): 815-838.
- Stekelenburg, J. van, Oegema, D. & Klandermans, B. (2010). No Radicalization without Identification: How ethnic Dutch and Dutch Muslim web forums radicalize over time. In A. Azzi, X. Chrysochoou, B. Klandermans & B. Simon (Eds), *Identity and Participation in Culturally Diverse Societies. A Multidisciplinary Perspective*. Oxford: Blackwell Wiley.
- Troost, D. van, Van Stekelenburg, J. & Klandermans, B. (2013). Emotions of Protest. In N. Demertzis (Ed.), *Emotions in Politics: The Affect Dimension in Political Tension* (p. 186-203). New York, NY: Palgrave Macmillan Publishers.
- Walgrave, S. & Manssens, J. (2000). 'The making of the white march: the mass media as a mobilizing alternative to movement organisations'. *Mobilization* 5(2): 217-239.
- Wright, S.C., Taylor, D.M. & Moghaddam, F.M. (1990). 'Responding to membership in a disadvantaged group: From acceptance to collective protest', *Journal of Personality and Social Psychology* 58: 994-1003.
- Zomeren, M. van, Postmes, T. & Spears, R. (2008). 'Toward an integrative Social Identity Model of Collective Action: A quantitative research synthesis of three socio-psychological perspectives', *Psychological Bulletin* 134: 504-535. doi:10.1037/0033-2909.134.4.504
- Zomeren, M. van, Spears, R. Fischer, A.H. & Leach, C.W. (2004). 'Put Your Money Where Your Mouth Is! Explaining Collective Action Tendencies Through Group-Based Anger and Group Efficacy', *Journal of Personality and Social Psychology* 87(5): 649-664.

5. De kracht van beschaafd protest: Een 19^{de}-eeuws perspectief

Maartje Janse

Lang was het idee dominant dat de geschiedenis van Nederland verteld kon worden als een verhaal van harmonie, compromis, ruggespraak en polderen. Daar zit een kern van waarheid in – de gewestelijke politieke structuur, de internationale handel en de dreiging van het water vormden het tot een pragmatisch ‘vergaderland’, dat compromis vaak verkoos boven conflict. In de 19^{de} eeuw ontwikkelde zich een burgerlijke cultuur, en gematigde ‘burgerlijkheid’ is vaak gepresenteerd als de essentie van de Nederlandse volksaard. Na het revolutietijdperk van de late 18^{de} eeuw, zo was het beeld, bemoeide de burger zich nauwelijks meer met politiek, tot hij een eeuw later werd ingelijfd door de zuilen en ging participeren in de door partijen georganiseerde massapolitiek (Frijhoff & Spies, 1999; Kloek & Mijnhardt, 2001; Van Vree, 2008; cf. Bos, Ebben & Te Velde, 2007).

De politieke polarisatie van de jaren negentig en de eerste decennia van de 21^{ste} eeuw, waarin de boze burger luidkeels van zijn bestaan blijf gaf, leidde ertoe dat dit beeld nog eens kritisch onder de loep is genomen. Historici hebben de afgelopen jaren in verschillende publicaties aangetoond dat het beeld van een harmonieuze natie bijgesteld moet worden. Er was meer onbehagen in de polder dan gedacht (Van Dam, Mellink & Turpijn, 2014), naast het poldermodel bestond er ook een barricadenmodel (Bos, 2007). Ook voordat de eerste partijen werden opgericht, waren burgers in de 19^{de} eeuw kritisch en politiek actief (Van Zanten, 2004; Janse, 2007). Waar lang de nadruk lag op het idee dat de verzuiling bewees dat Nederlanders harmonieus waren, liet historicus Piet de Rooy in *Republiek van*

Rivaliteiten (2002) zien dat de spanningen vaak hoog opliepen en dat het een wonder is dat gewelddadige confrontatie uitbleef.

Kortom: de burgers waren vroeger ook heus kritisch, ontevreden en boos. Interessant is echter dat de manieren waarop burgers hun onvrede en woede uiten en waarop conflicten zich ontwikkelen, net als de reactie van de overheid hierop, sterk tijdgebonden zijn (Van Dam, Mellink & Turpijn, 2014). Op basis van mijn onderzoek naar veranderende protestvormen in de 19^{de} eeuw wil ik in deze bijdrage iets meer zeggen over manieren waarop burgers onvrede uitten in het verleden, en hun drijfveren daarvoor. Daarbij staat de vraag centraal waarom Nederlandse burgers in de 19^{de} eeuw vaak leken te kiezen voor gedisciplineerd en beschaafd gedrag als zij hun onvrede wilden laten blijken. Door te onderzoeken waarom veel burgers in de 19^{de} eeuw openlijk emotionele, oproerige, gewelddadige, escalerende woorden en daden onaantrekkelijk vonden wordt duidelijk welke factoren de keus voor een protestvorm bepaalden.¹

Dit essay schetst in grote lijnen hoe protest en publiek debat zich ontwikkelden in 19^{de}-eeuws Nederland. Om het toenmalige denken over protest en debat te kunnen begrijpen is achtergrondinformatie over drie zaken van belang: het ontstaan van een nieuwe protestrepertoire, de angst voor revolutie en het ideaal van zelfbeheersing. Een opvallende conclusie is dat 19^{de}-eeuwse participanten in het publieke debat of publieke protesten dachten dat zij effectiever waren als zij publiekelijk werden erkend als beschaafd en ontwikkeld. Dit laat zien dat protestrepertoires kunnen veranderen als oude vormen niet meer effectief zijn. Politici spelen in dit proces een belangrijke rol, omdat zij mede bepalen welk protest effectief is.²

1 Dit is geen vergelijking tussen twee gelijke groepen in verschillende tijden. Alleen al de vraag wie de boze burgers van nu zijn, is lastig te beantwoorden, omdat het geen eenvormige groep is. Je kunt dus niet simpelweg een groep uit het verleden aanwijzen als 'controlegroep' en hun gedrag bestuderen.

2 Dit artikel is vooral vanuit het perspectief van de burger geschreven. Meer over de dynamiek tussen burgers en overheid wat betreft 'claims for recognition' in Bermeo, 2000; McAdam, 1982.

5.1. Oude en nieuwe protestvormen

Tot het eind van de 18^{de} eeuw was het gangbaar en geaccepteerd dat politieke onvrede op directe, fysieke en gewelddadige manier werd geuit. Maakte een gezagsdrager (burgemeester, belastingin-ner) het te bont, dan werd geput uit een protestrepertoire waarin vooral hun woningen en bezittingen het moesten ontgelden. Het ging hier om een bewuste schending van de openbare orde en een bewuste inzet van geweld, maar tegelijkertijd werden de oproeren gekenmerkt door zelfbeheersing en een duidelijke gedragscode. Geweld ten opzichte van personen was *not done* – met als bekendste uitzondering de moord op de gebroeders De Witt in 1672. Wel werden gezagsdragers regelmatig in het oog springende statussymbolen als kleren, hoed en pruik van het lijf gerukt: het ging om de openbare vernedering van het slachtoffer. Vaker nog kreeg het protest de vorm van gevelschending en plundering van de woning van bestuurders. Het ingooien van de ruiten, het afrukken van de gordijnen en soms ook het de nek omdraaien van de papegaai in zijn kooi werden gevolgd door het stukslaan of in het water gooien van het huisraad. Ook hier was er discipline: waar geplunderd werd, werd niet gestolen. De wijnkelder mocht worden stukgeslagen of leeggedronken, maar geen fles verliet intact het huis (Dekker, 1982: 86-87).

Dergelijke oproeren werden beschouwd als een heilzaam herstel van de politieke orde. Ze waren verwant aan *charivari*: geritualiseerde volksgerechten om de sociale orde te herstellen, bijvoorbeeld in geval van overspel. De deelnemers aan de oproeren waren er volgens historicus Rudolf Dekker van overtuigd 'dat ze rechtvaardig handelen en dat God aan hun zijde staat' (Ibid.: 88). Na 1750 groeide het verzet tegen dergelijke oproeren en wonnen alternatieve protestvormen terrein. Historisch Socioloog Charles Tilly heeft dit ooit beschreven als een ontwikkeling waarin rond 1800 het oude repertoire deels vervangen werd door een nieuwer repertoire, dat veel minder direct was en niet gestoeld was op geweld en verstoring van openbare orde. In plaats daarvan kozen mensen voor het organiseren van en participeren in petitie's,

pressiegroepen, en protestdemonstraties. Het nieuwe repertoire was geschikt om bovenlokale autoriteiten aan te spreken – de ontwikkeling van een staatsapparaat en de groeiende invloed van het parlement in het politieke leven zijn belangrijke factoren in de opkomst van het nieuwe repertoire (Tilly, 1995).

Deze protestvormen waren op zichzelf niet nieuw, maar de manier en schaal waarop ze werden georganiseerd, was dat wel. Vanaf het begin van de 19^{de} eeuw deden boze burgers meer hun best hun protest indrukwekkend te maken door wat Tilly ‘WUNC-display’ noemt: het op allerlei manieren benadrukken van hun waardigheid, eenheid, getal en betrokkenheid (‘Worthiness, Unity, Numbers, Commitment’) (Tilly, 2005). Dit was een precare balans. Grootschaligheid betekende weliswaar dat ook minder respectabele politieke actoren als vrouwen en mensen met een lagere sociaaleconomische achtergrond konden participeren, maar zij konden tegelijkertijd de waardigheid en eenheid in gevaar brengen. Een teveel aan betrokkenheid en inzet van de participanten deed denken aan revolutionaire oproerigheid. Juist de vrees voor revolutie maakte het zo belangrijk waardigheid te benadrukken.

Het denken over protest werd in de 19^{de} eeuw sterk bepaald door de herinnering aan revolutie. De angst voor een herhaling van het revolutietijdperk van de late 18^{de} eeuw leefde vrij algemeen. Sommigen waardeerden weliswaar positieve voortbrengselen van de Franse, Amerikaanse en Nederlandse revoluties, maar de terreur, het bloedvergieten, de oorlogen en de economische schade die het had opgeleverd, overheersten in de herinnering. Ons land verloor na de Patriottentijd (1780-1787) en de Bataafse Republiek (1795-1801) zijn nationale zelfstandigheid, toen het onder Frans bestuur kwam en in 1810 zelfs werd ingelijfd bij het Franse keizerrijk. In 1815 stond het nieuwe Verenigd Koninkrijk der Nederlanden voor de taak om de economie uit het slop te trekken en een nationale eenheid te smeden van de zuidelijke en noordelijke provincies.

Juist in de decennia na 1815 was de angst voor nieuwe revoluties springlevend in Europa. Europese vorsten richtten enorme geheime diensten in, en een leger van spionnen was druk doende

aanwijzingen te verzamelen dat er nieuwe revoltes ophanden waren (Zamoyski, 2015). Dit gold ook voor Nederland (Van Zanten, 2004; Rutjes, 2014). Waar de late 18^{de} eeuw een periode was geweest waarin grote groepen in de samenleving, inclusief vrouwen, participeerden in politieke debatten en strijd, keerden burgers zich nu weer van politiek af. Goed burgerschap werd gedefinieerd als cultureel burgerschap, waarin de liefde voor het vaderland centraal stond, maar eerder vertolkt werd in gedichten dan in politieke pamfletten. Het doen van omstrede uitspraken werd afgekeurd, omdat die tot 'broederschapstwisten' konden leiden (Aerts & Te Velde, 1998; Kloek & Tilmans, 2002).

5.2. Protest in de praktijk

Door dergelijke factoren verschilde in protestbewegingen de balans tussen waardigheid, eenheid, grootschaligheid en betrokkenheid per periode, kwestie en land. Een interessante casus is de antislavernijbeweging. In Engeland ontstond aan het eind van de 18^{de} eeuw een bijzonder indrukwekkende protestbeweging tegen de slavenhandel, en in de jaren rond 1830 een zo mogelijk nog indrukwekkender beweging tegen slavernij. Lokale committees organiseerden petitieën en uiteindelijk werden dit massapetitieën vanuit nationale massaorganisaties. De strijd tegen slavernij overbrugde sociale en religieuze verschillen: mannen en vrouwen van verschillende sociaaleconomische afkomst en religieuze overtuiging verklaarden zich eensgezind tegen slavernij. De grootschaligheid en eenheid was een belangrijke troef: men kon claimen dat de publieke opinie, de natie, zich tegen slavenhandel en slavernij uitgesproken had. Vrouwen speelden een cruciale rol in de beweging tegen slavernij; hun boycot van (goedkopere) door slaven geproduceerde producten als suiker toonde de offerbereidheid van de abolitionisten. Beide bewegingen waren succesvol – de druk van de publieke opinie noopte de Britse regering tot de afschaffing van slavenhandel in 1807 en slavernij in 1833 (effectief in 1839) in haar koloniën (Oldfield, 1995; Midgley, 1992).

Ook in Nederland waren er mensen die begaan waren met het lot van de slaven. Zij keken in de jaren 1840 en 1850 met gemengde gevoelens naar de activiteiten van Britse abolitionisten. Ze bewonderden hun doorzettingsvermogen en organisatietalent, maar hun theatrale, enigszins emotionele stijl (een bijproduct van de Evangelische opwekkingsbewegingen, die een voedingsbodem vormden voor de antislavernijbeweging) wekte associaties met ‘fanatisme’ en revolutie. Britse abolitionisten die begin jaren veertig van de 19^{de} eeuw meerdere malen naar Nederland afreisden om een vergelijkbare beweging op te zetten, kwamen van een koude kermis thuis (deze en volgende alinea’s gebaseerd op Janse, 2007: 51-127; 2015).

Enkele tientallen Nederlanders in verschillende steden waren wel bereid te protesteren tegen slavernij, maar voelden niets voor het organiseren van een gezamenlijke grootschalige beweging. Een groep orthodox-protestanten onder leiding van Guillaume Groen van Prinsterer weigerde met liberalen samen een petitie op te zetten of een vereniging op te richten. Initiatieven als de liberale en de orthodox-protestantse petitie in 1841-1842, het Tijdschrift *Bijdragen tot de Kennis der Nederlandsche en Vreemde Koloniën, bijzonder betreffende de vrijlating der Slaven*, (1844-1848) en de Nederlandsche Maatschappij ter Bevordering van de Afschaffing der Slavernij (1853-1863) bleven bewust kleinschalig en sloten bijvoorbeeld vrouwen buiten.

Een aantal vrouwen organiseerde zich apart in vrouwenverenigingen, die geïnspireerd door Britse vrouwen hun eigen pamfletten publiceerden, antislavernij-bazaars organiseerden en petitioneerden. Een petitie uit 1855 werd door maar liefst 750 Amsterdamse vrouwen ondertekend, onder wie ook dienstboden en vrouwen van arbeiders. Vrouwen en jonge mannen waren meer geneigd tot praktische acties, als het inzamelen van geld om slaven vrij te kopen (middels een lening die ze later moesten terugbetalen). Ook onderhielden ze nauwe banden met Britse abolitionisten met wie ze correspondeerden en die ze uitnodigden om lezingen te houden.

Mannelijke abolitionisten hielden afstand en distantieerden zich soms zelfs openlijk van dergelijke initiatieven. Zij waren

vooral bezig abolitionisme als politiek thema uit de revolutionaire hoek te halen – het werd nog steeds geassocieerd met de vrijheidsdrang van het revolutietijdperk en was daarmee vooral onder anti-revolutionairen verdacht. Als Britse abolitionisten in hun brieven suggereerden dat in Nederland een grootschalige petitie moest worden georganiseerd, reageerden ze dat dit onmogelijk was in Nederland: ‘The whole influence we hope to be able to exert depends entirely on our discretion and on the esteem in which we are held by the enlightened part of our country men.’ In Nederland kozen abolitionisten meestal voor waardigheid boven grootschaligheid of eenheid. Er waren wel wat emotionelere figuren als Marten Douwes Teenstra en Juliën Wolbers. Zij worden nu gezien als echte, ‘gepassioneerde’ abolitionisten, maar in hun eigen tijd werden ze niet geaccepteerd als leiders (Janse, 2015; 2005).

Ook in bijvoorbeeld de drankbestrijdingsbeweging werd steeds benadrukt dat Britse en Amerikaanse hervormers te fanatiek waren. De Nederlandse manier van protesteren was bedaard en fatsoenlijk, passend bij het nationale karakter. Toen de drankbestrijdingsbeweging in de jaren 1850-1880 politiseerde omdat ‘persoonshervorming’ plaatsmaakte voor pogingen een wettelijk verbod op de verkoop van sterke drank te verkrijgen, moest de beweging respectabeler gemaakt worden om serieus genomen te worden als politieke actor. Vrouwen, in de eerste jaren belangrijke medestrijders, verdwenen naar de achtergrond en de vereniging werd homogener (Janse, 2007: 33-51, 129-172; 2009).

Rond het midden van de 19^{de} eeuw was de ideale protestvorm in Nederland gedisciplineerd en beschaafd. Om duidelijk te maken dat dit geen revolutionair of gewelddadig protest was, werden theatrale, emotionele, expressieve protestvormen lange tijd gemeden. De opkomst van het socialisme, in combinatie met de Europese revoluties in 1848 en de Parijse Commune in 1871, blies de angst voor revolutie weer nieuw leven in. Ook veel socialisten realiseerden zich dat respectabiliteit een voorwaarde zou zijn om een aantal van hun politieke eisen ingewilligd te zien.

De geschiedenis van de vroege socialistische beweging in Amsterdam, zo treffend beschreven door historicus Dennis Bos,

toont de vanzelfsprekendheid die het oude repertoire van directe actie en gewelddadige verstoringen van de openbare orde had in de eerste decennia van de socialistische beweging. Interessant is echter dat een aantal socialisten deze manier van politiek bedrijven met lede ogen aanzag. In de laatste decennia van de 19^{de} eeuw slaagden ze er in een socialistische beweging te organiseren die gedisciplineerder was, en zich meer bediende van het nieuwe, respectabele repertoire. Met de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij van 1894 was de scheuring van oude en nieuwe socialistische beweging compleet. De geschiedschrijvers van de nieuwe beweging wisten lange tijds hun vloekende en zuipende voorgangers met succes uit de socialistische geschiedboeken te houden (Bos, 2001).

Ook in de Nederlandse kiesrechtbewegingen werd uiteindelijk meestal gekozen voor een niet-gewelddadige, respectabele koers. In vergelijking met Engeland, waar de suffragettes uiteindelijk geweld gingen gebruiken, lijken de Nederlandse vrouwelijke kiesrechtactivisten erg braaf. Deels komt dat misschien omdat de Nederlandse vrouwenkiesrechtbeweging nog meer gedomineerd werd door vrouwen uit burgerlijke kringen, die meer geneigd waren tot respectabel gedrag. Maar er zijn twee andere factoren die hier een rol spelen. Ten eerste voelden de Nederlandse vrouwen de behoefte zich te distantiëren van de radicale Britse beweging, op een manier die vergelijkbaar is met de dynamiek tussen de Nederlandse en Britse antislavernijbeweging van een halve eeuw eerder. Ze wilden zich waardig, respectabel gedragen om hun geschiktheid als politiek burger te laten zien. Ten tweede was de houding van de Nederlandse overheid ook anders. De starheid van de Britse overheid was een van de factoren die meewerkten in de radicalisatie van de suffragettes (Groothuis, 2011; Te Velde, 2004).

In Nederland won vanaf de jaren zestig van de 19^{de} eeuw het idee dat staat en civil society konden samenwerken om politieke en maatschappelijke hervormingen door te voeren aan populariteit. Ministers prezen de rol van het Anti-Dagbladzegel-Verbond in de afschaffing van de belasting op kranten (1869) en die van de Nederlandsche Maatschappij tot Afschaffing van Sterken Drank

bij de totstandkoming van de Drankwet (1881). Ook misstanden rond kinderarbeid die werden aangepakt in de Kinderwet (1874) waren geagendeerd door publiek debat, en in de afschaffing van het Cultuurstelsel in Nederlands Oost-Indië door de totstandkoming van de Agrarische Wet en Suikerwet (1870) had de Maatschappij tot Nut van den Javaan een belangrijke rol gespeeld. Juist omdat burgers wisten dat de regering relatief openstond voor suggesties, was het zaak geen aanstoot te geven, en een onomstreden politieke gesprekspartner te blijven (Janse, 2011).

Dit gold nog veel sterker voor de bewegingen die vroegen om kiesrecht. Vrouwen en mannen met een bescheiden sociaaleconomische achtergrond waren hiervan uitgesloten, omdat ze niet onafhankelijk waren, niet beschaafd en ontwikkeld genoeg om tot rationele afwegingen te komen. Wie claimde het politieke burgerschap te verdienen, zag zich dus genoodzaakt zich beschaafd en rationeel te gedragen om die claim kracht bij te zetten.

5.3. Beschaafd publiek debat

19^{de}-eeuwers zagen hun eeuw als een tijdperk van vooruitgang en beschaving. Door onderwijs en het aankweken van zelfbeheersing zou de bevolking in zijn geheel welvarender en gelukkiger worden, maar er was nog een andere belofte: door ontwikkeling en zelfbeheersing kon het individu stijgen op de maatschappelijke ladder. Dit verklaart dat bijvoorbeeld drankbestrijding zo'n enorm belangrijk thema was in de 19^{de} eeuw. Door zelfbeheersing kon een individu zijn morele superioriteit ten opzichte van drankzuchtigen bewijzen, terwijl het land er ook beter van werd: drankbestrijders waren ervan overtuigd dat gevangenen, tuchthuizen, krankzinnigengestichten en ziekenhuizen zouden leegstromen als niemand meer zou drinken (Janse, 2007).

Hoewel zelfbeheersing en zelfontplooiing van oorsprong burgerlijke idealen waren, oefenden ze aantrekkingskracht uit op grotere groepen van de bevolking, inclusief een deel van de arbeiders. Onderwijs en drankbestrijding werden niet voor niets tegen het

eind van de 19^{de} eeuw belangrijke speerpunten in de socialistische beweging. De drankbestrijdingsvereniging werd eind 19^{de} eeuw zelfs gekaapt door jonge socialisten. De jonge socialist kon ook lid worden van andere nuttige verenigingen, zoals debatingssocieties waar je kon leren op parlementaire wijze het politieke debat te voeren. Jonge orthodox-protestanten en katholieken hadden hun eigen variant van deze verenigingen. Dit was een soort kaderopleiding waar jonge mannen met een bescheiden afkomst klaargestoomd werden voor het publieke debat, of wellicht zelfs voor een politieke carrière (Janse, 2007; Van Rijn, 2010).

Het publieke debat veranderde met de komst van dit soort nieuwe debaters wel van karakter. In de jaren veertig van de 19^{de} eeuw was het liberale idee dominant geworden dat publiek debat een op beschaafde toon gevoerde open uitwisseling van argumenten tussen gelijken was, met als mogelijke uitkomst dat een van beide partijen de andere gelijk geven en van positie zou veranderen. De publieke opinie was de mening die boven kwam drijven nadat alle argumenten waren uitgewisseld, besproken en overgedragen. Dit mooie ideaal kon in de praktijk alleen werken als alle mensen die niet 'gelijk' of 'beschaafd' waren van het debat werden uitgesloten. De publieke opinie was volgens de liberalen 'die der weldenkendste, braafste, bekwaamste en edelste in den lande' (De Haan & Te Velde, 1996; cit. Janse, 2007: 85). Onafhankelijkheid was belangrijk: mensen die afhankelijk waren van een ander, zoals vrouwen (van hun vader of man), gelovigen (van hun geestelijk leiders) of mensen in loondienst (van hun baas) konden niet geacht worden zelfstandig een mening te kunnen vormen, of die op een beschaafde manier te uiten. Vrouwen waren te emotioneel, gelovigen te irrationeel, en arbeiders te zeer geneigd naar revolutie om als volwaardige gesprekspartners gezien te worden.

Na 1848 werd deze beperkte opvatting van het publieke debat en van de politieke natie steeds onhoudbaarder. Mensen die zich buitengesloten voelden, lieten in soms felle bewoordingen zien hoe hypocriet het was om de liberale opinie als 'de publieke opinie' te verkopen. Emancipatiebewegingen van confessionelen,

socialisten en vrouwen braken het publieke debat open. Dat was een vooruitgang in de zin dat steeds meer burgers participeerden in het democratische proces – zelfs als ze nog niet mochten stemmen. Maar de andere kant van het verhaal was dat dit een rationele uitwisseling van argumenten steeds lastiger maakte. In het tijdperk van massacommunicatie werd het communiceren van emotie steeds belangrijker voor politici, en het mobiliseren van de eigen achterban werd steeds meer het doel in de politieke communicatie. Uiteindelijk, in de verzuilde samenleving die Nederland rond 1900 werd, kreeg publiek debat trekken van een show voor de bühne. Vooral het eigen publiek moest tevreden gehouden worden, en haast niemand ging er meer van uit dat hij een andersdenkende zou overtuigen, laat staan overtuigd zou worden. Habermas' stelt deze ontwikkeling voor als 'the collapse of the public sphere'; Richard Sennett heeft hem beschreven als 'The fall of public man' – emancipatie maakte dat het oude model niet meer functioneerde (De Haan & Te Velde, 1996; Habermas, [1964] 1991; Sennett, 1974). Al was er kritiek op 'onfatsoenlijke' vormen van debat, het is opmerkelijk dat oude gedragscodes niet verdwenen: in het politieke debat was beschaafd, 'parlementair' gedrag lange tijd nog min of meer vanzelfsprekend.

5.4. Conclusie

In het algemeen kan gesteld worden dat 19^{de}-eeuwse participanten in het publieke debat, of zij die in de publieke ruimte protesteerden, het idee hadden dat hun groep iets te winnen had bij de publieke erkenning beschaafd en ontwikkeld te zijn: politieke rechten bijvoorbeeld. Dat een individu zich verantwoordelijk voelt voor de reputatie van zijn groep en deze niet te schande wil maken, is typisch voor emancipatoire bewegingen. Daarnaast had hij door respectabel gedrag te vertonen ook zelf iets te winnen: aanzien en kansen binnen zijn groep en de maatschappij.

Om een maximaal effect te bereiken disciplineerden massaorganisaties en politieke partijen hun leden. Ze wilden waardigheid,

eenheid, grootschaligheid en betrokkenheid tentoonspreiden. Het publiek debat kon lange tijd beschaafd gevoerd worden, simpelweg omdat er veel mensen werden uitgesloten – met het vertonen van onbeschaafd gedrag alleen al diskwalificeerde je je van deelname. Dat kon werken omdat ook de politieke rechten heel exclusief waren. Rond 1880 kon slechts 12% van de mannelijke bevolking boven de 23 jaar stemmen. Het negeren van onbeschaafd protest kostte een politicus dus niet snel de verkiezingen. De invoering van het algemeen kiesrecht, en vooral de verandering in deelnemers en stijl van het publieke debat vanaf de late 19^{de} eeuw – sinds de opkomst van internet en social media weer in een stroomversnelling – maken dat iedereen mee kan praten en dat ieders stem telt. Ook na de uitbreiding van publiek debat en politieke rechten waren veel mensen gemotiveerd om het publiek debat beschaafd te voeren: zolang ze het idee hadden dat ze iets te winnen hadden in de maatschappij, en dat ze dat konden bereiken door waardig gedrag, bleef dat een vanzelfsprekende strategie.

Het lokale opstootje of oproer is nooit verdwenen. Het is alleen lange tijd minder zichtbaar geweest, meer als incident bestempeld, als een aberratie van de ‘normale politiek’. Wellicht is het eerder als een probleem van openbare orde gezien dan als een politiek probleem. De opkomst van het populisme en vooral de angst van politici om het contact met het electoraat te verliezen maakt dat gewelddadige incidenten en politieke terreur weer effectievere strategieën geworden zijn om politieke uitkomsten af te dwingen. Het is goed mogelijk dat veel boze burgers van nu het 19^{de}-eeuwse protestrepertoire ouderwets en niet efficiënt vinden. Het kost tijd en energie petities en organisaties op te zetten, en het levert niet direct veel dramatisch effect in de media. Het is denkbaar dat het oude, meer directe repertoire in sommige opzichten beter beantwoordt aan de behoeften van boze burgers. Dat is immers minder gericht op het profileren van zichzelf als deugdzaam burger, en meer op het vernederen en intimideren van gezagsdragers.

Gevoelens van onbehagen, conflicterende visies op de toekomst, al dan niet gewelddadig protest dat daarvan een uitvloeisel

is, zijn zo oud als de mensheid. De mate waarin dit als een politiek probleem gezien wordt, verschilt echter. Overheden in het verleden wilden vanzelfsprekend ook niet dat verstoringen van openbare orde uit de hand liepen, en waren dikwijls bang voor revolutie. Tegelijkertijd waren bestuurders en politici in de 19^{de} eeuw bijvoorbeeld minder bang voor het ongenoegen van de burgers. Ze vonden het volstrekt vanzelfsprekend dat er afstand bestond tussen burger en politiek, en zagen dat zelfs als een voorwaarde voor het goed functioneren van het politieke stelsel. Juist de onafhankelijkheid van een Kamerlid waarborgde de kwaliteit van het politieke debat en de politieke besluitvorming. Pas vanaf de jaren zeventig van de 19^{de} eeuw lijken politici de publieke opinie belangrijker te gaan vinden. Dit zijn ook de jaren dat kiezersbeloften gangbaar werden en politieke partijen probeerden hun kamerleden te disciplineren.³

Door de opkomst van het populisme zijn politici in de ban geraakt van het 'kloofdenken' – het idee dat de kloof tussen politiek en burger een probleem vormt; ofwel van de democratisch stelsel als geheel, ofwel als verklaring voor teleurstellende electorale resultaten. (over de kloof-retoriek zie ook Van Gunsteren & Andeweg, 1994; Koole, 2006). Politici willen dicht bij de burgers staan, goed luisteren naar burgers, de wijken in, begrip tonen. En dat is goed. Maar politici moeten zich tegelijkertijd niet laten gijzelen door de angst zich de volkswoede op de hals te halen. Als mensen hun politieke onvrede op een heftige, gewelddadige manier uiten, wil dat niet zeggen dat meer begrip het antwoord is.

Altijd blijven luisteren naar boze burgers – en vooral toegeven aan eisen die met geweld kracht worden bijgezet, zoals tijdens de inspraakavonden over azc's – is een signaal dat gewelddadige retoriek of daadwerkelijk geweld straffeloos kan worden gebruikt als politiek communicatiemiddel. Altijd blijven luisteren kan geïnterpreteerd worden als een signaal dat burgers niets te verliezen, en alles te winnen hebben door het gebruik van geweld. Altijd blijven

3 Zie voor de wisselwerking tussen burgers en politiek ook het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2017*, met als thema 'Het volk spreekt'.

luisteren kan het beeld bevestigen dat beschaafd publiek debat, gevoerd in de stijl van de civil society, niet meer is dan 'politiek correct' gedrag, dat minder authentiek is dan directe, primaire reacties. Protestrepertoires veranderen vooral wanneer oude vormen niet meer effectief zijn. Politici spelen in dit proces een belangrijke rol, omdat zij mede bepalen welk protest effectief is.

Literatuur

- Aerts, R. & Velde, H. te (Red.). (1998). *De stijl van de burger. Over Nederlandse burgerlijke cultuur vanaf de middeleeuwen*. Kampen: Kok Agora.
- Bermeo, N.G. (2000). Civil Society after Democracy: Some Conclusions. In P.G. Nord & N.G. Bermeo (Eds), *Civil Society Before Democracy: Lessons from Nineteenth-Century Europe* (p. 237-260). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bos, D. (2001). *Waarachtige volksvrienden. De vroege socialistische beweging in Amsterdam, 1848-1894*. Amsterdam: Bakker.
- Bos, D. (2007). Oproer en overleg. Socialisten tussen conflict en consensus. In M. Ebben, D. Bos & Velde, Henk te (Red.), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu* (p. 152-175). Amsterdam: Bert Bakker.
- Bos, D., Ebben, M. & Velde, Henk te (Red.). (2007). *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dam, P. van, Mellink, B. & Turpijn, J. (Red.). (2014). *Onbehagen in de polder. Nederland in conflict sinds 1795*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dekker, R. (1982). *Holland in beroering. Oproeren in de 17de en 18de eeuw*. Baarn: Ambo.
- Frijhoff, W. & Spies, M. (1999). *1650: Bevochten eendracht*. Den Haag: Sdu
- Groothuizen, J. (2011). 'Tot hier en niet verder!? De kiesrechtbetoging van 20 september 1885', *De Negentiende Eeuw* 35(3): 119-138.
- Gunsteren, H. van & Andeweg, R. (1994). *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Haan, I. de & Velde, H. te. (1996). 'Vormen van politiek. Veranderingen van de openbaarheid in Nederland 1848-1900', *BMGN – Low Countries Historical Review* 111(2): 167.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Janse, M. (2005). 'De balanceerkunst van het afschaffen. Maatschappijhervorming beschouwd vanuit de ambities en de respectabiliteit van de negentiende-eeuwse afschaffer', *De Negentiende Eeuw* 29(1): 28-44.
- Janse, M. (2007). *De afschaffers. Publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland 1840-1880*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

- Janse, M. (2009). Dutch Social Reformers' Perspective of American Reform. In H. Krabbendam, C.A. van Minnen & G. Scott-Smith (Eds), *Four Centuries of Dutch-American Relations 1609-2009* (p. 340-350). Albany, NY: SUNY Press.
- Janse, M. (2011). 'Op de grens tussen staat en civil society. Samenwerking tussen hervormers en politici, 1840-1880'. *De Negentiende Eeuw* 35(4): 169-187.
- Janse, M. (2013). 'Representing Distant Victims: The Emergence of an Ethical Movement in Dutch Colonial Politics, 1840-1880', *BMGN – Low Countries Historical Review* 128(1): 53-80.
- Janse, M. (2015). "‘Holland as a Little England’? British Anti-Slavery Missionaries and Continental Abolitionist Movements in the Mid Nineteenth Century", *Past & Present* 229(1): 123-160.
- Jong, R. de. (1999). *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*. Uitgeverij Verloren.
- Kloek, J., Mijnhardt, W. & Koolhaas-Grosfeld, E. (2001). *1800: Blauwdrukken voor een samenleving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kloek, J. & Tilmans, K. (Red.). (2002). *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21ste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Koole, R.A. (2006). *Politiek en tegenpolitiek in de Nederlands democratie. Politici, journalisten en wetenschappers in de ban van het populisme*. Leiden: Universiteit Leiden.
- McAdam, D. (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- Midgley, C. (1992). *Women Against Slavery: The British Campaigns, 1780-1870*. London; New York: Routledge.
- Oldfield, J.R. (1995). *Popular Politics and British Anti-Slavery: The Mobilisation of Public Opinion Against the Slave Trade, 1787-1807*. Manchester; New York; New York: Manchester University Press.
- Rijn, J. van. (2010). *De eeuw van het debat. De ontwikkeling van het publieke debat in Nederland en Engeland 1800-1920*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Rooy, P. de. (2002). *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Rutjes, M. (2014). Onderdrukt onbehagen. Het ontstaan van de repressieve staat in Nederland 1780-1815. In P. van Dam, B. Mellink & J. Turpijn (Red.), *Onbehagen in de polder. Nederland in conflict sinds 1795* (p. 23-41). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sennett, R. (1974). *Fall of Public Man*. London: Faber and Faber.
- Tilly, C. (1995). *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Harvard University Press.
- Tilly, C. (2005). 'Introduction to Part II: Invention, Diffusion, and Transformation of the Social Movement Repertoire', *European Review of History: Revue Européenne D'histoire* 12(2): 307-320.
- Velde, Henk te. (2004). 'Politieke cultuur, verenigingen en sociabiliteit', *De Negentiende Eeuw* 28(3): 193-205.

- Vree, van, W. (2008). *Nederland als vergaderland. Opkomst en verbreiding van een vergaderregime*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zamoyski, A. (2015). *Phantom Terror: The Threat of Revolution and the Repression of Liberty 1789-1848*. London: William Collins.
- Zanten, J. van. (2004). *Schielijk, winzucht, zwaarhoofd en bedaard. Politieke discussie en oppositievorming, 1813-1840*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

6. Hoeveel media kan de democratie verdragen?

Henri Beunders

In de tijden van de 'oude media' was de mensheid al permanente ontvanger geworden van berichten en signalen van allerlei soort, via krant, transistorradio of tv, of desnoods via de dorpsomroeper of de sociale tamtam. Door de komst van internet medio jaren negentig, en met name het interactieve 'internet 2.0' vanaf circa 2005 hebben de intussen ruim 7,5 miljard wereldburgers ook het vermogen gekregen om zender te zijn.

Wat betekent deze eindeloze hoeveelheid communicatie voor de 'wereldsamenleving'? En wat voor de democratie op kleinere schaal, die van de natie, de provincie of de gemeente? Kan de aloude werkwijze van de vertegenwoordigende democratie nog wel functioneren door al die via internet verspreide berichten? Is die nog wel opgewassen tegen de digitale acties van oude en nieuwe sociale bewegingen?

Glijdt de democratie door al die gevraagde en ongevraagde miljoenenvoudige 'inspraak' per mail, blog, twitter, snapchat of YouTube en de door 'openheidsapostelen' als Wikileaks en andere digitale klokkenluiders openbaar gemaakte geheime (overheids)informatie niet af naar een onbeheersbare bestuursvorm? Die onbeheersbaarheid zou dan logischerwijs maar in drie nieuwe politieke vormen kunnen uitmonden: tirannie, totalitarisme of burgeroorlog. Of is dit zwartgallig pessimisme? En hebben we in deze als chaotisch ervaren tijden van *information overkill*, *fake news* en twitteroorlogen te maken met een onvermijdelijke transitie naar rustiger tijden van nieuwerwetse besluitconstructies?

Nog voor sprake was van publieksinternet beschreef filosoof Peter Sloterdijk in 1993 wat de communicatieve gevolgen zouden

zijn als alle bijna tweehonderd lidstaten van de Verenigde Naties op welke wijze ook met elke andere lidstaat in direct bilateraal contact zouden treden. Dan zou de 'wereldcommunicatie' alleen mogelijk zijn als de integraal van tweehonderd maal tweehonderd bilaterale relaties. Men zou dan veertigduizend bilaterale betrekkingen in een oneindig complexe multilaterale informatienetwerken moeten onderbrengen.

En wat men binnen dat communicatie-universum nog gemeen had, waren de massamedia radio, tv en printmedia, en alle gelijkkluidende 'muzak', die in elke gesloten publieke of semipublieke ruimte op de planeet uit de luidsprekers vloeide om de mensheid in een welwillend berustende dan wel kooplustige stemming te brengen. Welke soort informatieve communicatie intussen al troef was, wist hij ook. 'Actualiteiten vormen de formele wereldtaal van de synchrone wereld, zij zijn als het ware het geld van de gelijktijdigheid, de stof waaruit het gelijkgeschakelde leven van de soort bestaat.' (Sloterdijk, 1998: 88)

Nadat het postmodernisme al had afgerekend met het idee dat er maar één echte versie van De Waarheid bestaat, en dat ook de menselijke identiteit een constructie-naar-keuze is, zette het wereldwijde 'mediamonster', dat altijd gevoed moet worden, het idee bij het vuilnisvat dat er één centrale betekenis achter de media-uitingen zou zitten. In die zin was de typering door Tim Berners-Lee van zijn uitvinding in 1990 als een 'Wereldwijd Web' slechts ten dele juist: inhoudelijk is er immers geen spin te bekennen. Franz Kafka maakte deze zinloze situatie al tijdens de Eerste Wereldoorlog in een kleine parabel duidelijk:

Ze werden voor de keuze gesteld koningen of koeriers van de koningen te worden. Net als kinderen wilden ze allemaal koerier worden. Daarom zijn er alleen nog maar koeriers, ze razen de wereld rond en roepen, omdat er geen koningen zijn, elkaar zelfde zinloos geworden berichten toe. Graag zouden zij een eind maken aan hun ellendig leven, maar ze durven niet vanwege hun ambtseed. (Sloterdijk, 1998: 91)

Sloterdijk merkt terecht op dat nergens 'het verlies van het informatische midden' zo pregnant is geformuleerd als in deze gelijkenis. Hij voegde er de voorspelling aan toe dat in de politieke 'rampeninformatica' van de toekomst de centrale plaats zou worden ingenomen door de 'discipline van het paniekmanagement'.

We zijn nu een kwart eeuw verder, en die toekomst is gearriveerd. Door de Brexit, de zege van de doldrieste twitteraar Donald Trump in 2016 en door de geruchten over de verspreiding van laster en nepnieuws door boze burgers en wraakzuchtige buitenlanders is de zorg toegenomen hoe we in deze tijden van communicatiechaos de democratische rechtsstaat overeind kunnen houden.

De gang van de geschiedenis sinds de Amerikaanse en Franse Revolutie is wel genoemd 'een zichzelf versterkende en bekrachtigende reclamecampagne' voor telkens nieuwe levensvormen. Het doel? De 'moderne' wereld moest in de ban raken van haar eigen succes, al was het maar om gemotiveerd te blijven om met dat project van 'modernisering' verder te gaan.

Aan dat geloof in het *perpetuum mobile* van vooruitgang en succes werd een extra stimulans gegeven door de val van de Muur in 1989, en de verklaarde definitieve zege van het democratische kapitalisme. Dat zou zich nu onherroepelijk verspreiden over de hele aardbol. De nieuwe toverformule werd het woord *globalisering*, en eigenlijk bedoelden de gebruikers ervan 'globalisering van het geluk'. Er volgde een kwart eeuw van bewieroking van dit doel van wereldwijde communicatie en handel, die tezamen een politiek paradijs zou opleveren, met als dagelijkse uitingsvorm een permanent mondiaal multicultureel dansfestijn.

De paniek die Sloterdijk in 1993 voorspelde, is een kwart eeuw later alom voelbaar in het Westen. Waar zal dit alles – Brexit, Trump en het rechtspopulisme indachtig – eindigen? De heftigheid van de ondergangsstemming, die viraal door zowel de virtuele als echte werkelijkheid giert en zeker door alle machinekamers van de politieke macht, is goeddeels te verklaren met dat andere politiek-mentale virus dat sinds de jaren tachtig werd verbreid door de geestelijke vader en moeder ervan – Ronald Reagan en

Margaret Thatcher – en de afkorting kreeg van TINA: *There Is No Alternative*. Succes verving ouderwets geachte begrippen als ‘waarheid’, ‘solidariteit’ en ‘moraal’. Deregulering, individualisering en zelfpromotie werden doel én methode.

Het spook van de ontgoocheling dat sinds 2016 door het Westen waart, heeft in elk geval een van de klassieke oneliners van Karl Marx weer uit de mottenballen gehaald: ‘Al het vaststaande verdampt.’ Immers, we lijken weer van voren aan te moeten beginnen met het beantwoorden van fundamentele vragen. Wat is waarheid? Wat is een feit eigenlijk? En wat *Fake News*? Hoe organiseren we een functionerende democratische rechtsstaat als iederéén mee wil praten via zijn digitale roepoeter, en als er zo veel ‘boze burgers’ zijn die zich achtergesteld en vernederd voelen door ‘de elites’ en het liefst het hele bestaande politieke stelsel verruilen voor een simpeler systeem, eentje waarin geen plaats meer is voor ‘de elites’.

De huidige somberheid doet denken aan de pessimistische brochure die Johan Huizinga (1935) publiceerde: *In de schaduw van morgen. Een diagnose van het geestelijk lijden van onzen tijd*. Daarin hekelde hij ook de massamedia van zijn tijd – krant, radio en bioscoop – die een onafgebroken stroom van commerciële leuterpraat de wereld in stuurden: ‘Als asphalt- en benzinegeur boven de steden, hangt over de wereld een wolk van woordenkraam.’ (Huizinga, 1935: 412) Hoe waar, maar natuurkundige H. Groot schatte een jaar later nog scherper de omvang van het probleem in toen hij in *Synthese*, het tijdschrift voor kennisleer, methodologie en wetenschapsfilosofie, een artikel publiceerde onder de titel *De Crisis der Zekerheden*. De eerste alinea luidt:

Wie aandachtig om zich heen ziet, zal opmerken, dat een bijna grenzenloze verscheurdheid bestaat op nagenoeg alle gebied, om het even of hij de blik vestigt op zijn onmiddellijke omgeving, of hem doet ronddwalen over wijder perspectieven. Godsdienst, kunst, politiek, wijsbegeerte: het zijn slagvelen, waar overtuiging strijdt tegen overtuiging; waar de eene mening de andere poogt te verdringen; waar partijen,

richtingen, secten, geestelijke stromingen tot kortstondig aanzien geraken om het volgend oogenblik als overwonnen standpunt prijsgeven, vertrap en verguisd te worden.

Alle eenheid, alle fundamentele samenhang lijkt zoek. Of, niet eens 'zoek' – er wordt nauwelijks gezocht – maar tegenzinnig, ondenkbaar, onbestaanbaar.

Onze tijd is een tijd van crisis. Ja. Maar wie scherp ontleeft, ziet deze crisis niet in de eerste plaats en niet in de voornaamste plaats als een economische crisis – hoe diep-ingrijpend en ontwrichtend de gevolgen daarvan ook zonder tegenspraak op haast alle gebied zijn.

Wat wij beleven is: de *crisis der zekerheden*. (Groot, 1936: 93)

Zonder in historische parallelie te willen vervallen, is het een feit dat de Duitsers al drie jaar ervoor die crisis hadden 'opgelost' door de democratische Weimar Republiek te verruilen voor een 'Führerstaat'. De invloed van de massamedia in het nazisme is uit en te na onderzocht, en bewezen. Na 1945 werd het cultuurpessimisme onder Europese en Amerikaanse intellectuelen over 'de massamedia' daarom nog groter dan daarvoor al het geval was geweest. Tot de komst van internet een einde maakte aan alle gesomber over de verplating van de cultuur (in Nederland 'vertrossing' genoemd) als gevolg van vooral radio en televisie: 'We amuseren ons kapot', aldus Neil Postman in 1985 (Postman, 1985).

Met de komst van internet verdween alle pessimisme. Het plotselinge optimisme werd de communicatieve variant op het TINA-syndroom, ja, het geloof in de wereld-met-internet werd een pseudoreligieuze beweging. Met veel visie, met een nieuwe taal, en een overdosis aan vertrouwen in de toekomst waarin voor de oude systemen geen plaats meer zou zijn. Er zou een nieuwe democratie komen, vol gelijkheid, transparantie en rechtvaardigheid.

Dit internetoptimisme kreeg ook zijn eigen stichtingsakte, *The Declaration of the Independence of Cyberspace*, opgesteld door John Perry Barlow in 1996. De kerngedachte was het 'internet exceptionalism': internet is totaal anders dan de echte wereld,

en in 'cyberspace' tellen de wereldse regels en wetten niet. Voor internetactivisten, piraten, hackers en progressieve politicologen werd dit manifest de bijbel van hun gedroomde democratische toekomst. *Internet exceptionalism* werd de perfecte combinatie van een elitaire boodschap – 'Alleen wij begrijpen dit nieuwe medium' – en de populistische mantra – 'niet langer betalen voor entertainment!' De enige overgebleven vijand in deze Nieuwe Wereld heette copyright. Later voegde Facebook er het nieuwe geloofsartikel voor de 21^{ste} eeuw aan toe: *'Sharing is caring'*. Transparantie werd het eerste en laatste gebod.

De hackers en piraten werden aanvankelijk wel met argwaan bekeken, maar de nieuwe beweging kreeg snel belangrijke vrienden: telecombedrijven, omroepen, politici. En ook journalisten werden verliefd op de gedachte vanuit hun stoel over elk onderwerp vrijelijk informatie te kunnen inwinnen.

De heilsboodschap werd kortom *TINA-2*: de tijd is aangebroken van onbegrensde groei, van grenzeloze communicatie, kansen, eenheid en harmonie voor iedere wereldburger. De belangrijkste kreet was: 'Je kunt de moderne technologie niet tegenhouden, je moet er niet eens over piekeren om het te proberen.' Het kabinet-Paars II riep in 1998: 'Iedereen zo snel mogelijk de digitale snelweg op, om de boot naar de 21^{ste} eeuw niet te missen!' Het argument om elementen van die *'old school'*-verzorgingsstaat af te schaffen, luidde voortaan: 'Dat is niet meer van deze tijd.'

De euforie over de nieuwste communicatie-revolutie duurde tot juni 2016. De Britse kiezer koos per referendum voor het verlaten van de Europese Unie. De winnende slogan van deze 'Brexit' luidde: *'Taking back control'*. In november werd Donald Trump – die twitter tot zijn medium had gemaakt – president van de VS, onder de slogan *'Make America great again'*. In één klap was het daarmee ook afgelopen met de euforie over de Nieuwe Wereld, waarin de sociale bewegingen en de progressieve burgeractivisten bezig waren geweest een nieuwe *'digitale deliberatieve democratie'* te vestigen, met respect en geluk voor iedereen.

Ineens werd duidelijk dat internet niet alleen het medium van de progressieve, urbane hipsters was, maar dat dit

communicatiemedium ook gebruikt werd voor kinderporno en de verkoop van drugs en wapens. En dat de overheden en alle mogelijke politieke en commerciële belanghebbenden zich intussen met grote kracht op dit nieuwste medium hadden gestort om hun eigen belangen te behartigen.

Zo kwam er een einde van het geloof in *'internet exceptionalism'*: internet bleek toch ook weer niet zó wezenlijk anders dan de 'oude wereld'. Net als in de tijd van de olie- en staalbaronnen eind 19^{ste} eeuw bleek in een mum van tijd een handvol bedrijven zo goed als eigenaar geworden van het 'vrije' platform internet. Internet bleek ook geen betere democratie te hebben gebracht, maar popster-politici zonder enige politieke ervaring, en verkiezingen die niet vrij waren van buitenlandse beïnvloeding. En democratieën bleken, net als dictaturen, ineens vol nepnieuws, laster en propaganda. Sterker, vooral na die euforische decennia nam de polarisatie scherp toe, en de diverse vormen van populisme eveneens.

Alleen die lange periode van denken in geloofstermen als *There Is No Alternative* kan verklaren dat inzake de democratische rechtsstaat, de grondrechten en de burgerlijke vrijheden, en de rol van de media hierbij plotseling opnieuw sprake was van een 'crisis der zekerheden'.

En zo rijzen opnieuw fundamentele vragen. We kunnen hier er slechts enkele aanstippen.

1. Is de niet-ingeloste belofte van communicatieve emancipatie internet niet deel van de verklaring van de teleurstelling en woede van de 'verliezers van de globalisering'?
2. Leidt het geloof in de technologie bij sociale bewegingen niet tot overschatting van de kracht van 'nieuwe media'?
3. Moet de overheid dit tot het Wilde Westen verworden 'wereldwijde web' heroveren met nationale of Europese wetgeving? Zonder het kind van de vrijheid met het badwater van de ongecontroleerde communicatie weg te gooien. Immers, internet is in autoritaire regimes met veel overheidsceusur een 'medium van bevrijding' voor burgers die hun rechten opeisen.

4. Hoeveel laster en nepnieuws kan een democratie aan? Nog belangrijker, hoeveel waarheid, communicatie en transparantie kunnen mens en democratie verdagen?

6.1. De laatste emancipatie

Waarom de homo sapiens überhaupt is begonnen om tastbare producten te gebruiken, zoals een bijl, of zich mediaal begon te uiten, zoals in rotstekeningen, dat is nog altijd onduidelijk. Zeker is wel dat zodra de nomadische mens langere tijd op één plek bleef de leiders van de clan het medium schrift uitvonden om te turven wie wat bezat, en hoeveel belasting die dan moest afdragen in ruil voor bescherming. De Tien Geboden en andere religieuze voorschriften functioneerden in wezen niet veel anders: gehoorzaamheid en samenhang met veiligheid als beloning. Sindsdien waren de technische media vooral voordelig voor de machthebbers, hoe bang ze ook bleven voor de brute kracht van de fysieke massa.

De verticale machtsstructuren – van god via monarch naar onderdaan – werden doorgaans ondersteund door de verticale mediastructuren. De staat was de censor, in tijden van de dorpsomroeper, maar ook in de tijd na de uitvinding van de drukpers. Daarvan wordt gezegd dat die gunstig was voor de democratisering en de individuele burgerrechten. Luther, Erasmus en de Florentijnse waardepapieren gelden dan als bewijs. Maar de uitvinding van de drukpers werd vanaf 1450 wel gevolgd door eeuwen van heksenprocessen en godsdienstoorlogen. Totdat rond 1750 de verlichting doorbrak, en daarmee het idee dat een vrije discussie onder burgers over de inrichting van de staat ook de beste staat opleverde. Het pamflet van John Stuart Mill uit 1859, *On Liberty*, zou hier het fundament van worden. Boek, krant en pamflet waren hierbij de aangewezen media, ter aanvulling op de besprekingen in de salon of in de publieke vergadering.

Die discussie leidde, dankzij veel strijd op straat en veel massamedia, tijdens en vlak na de Eerste Wereldoorlog tot het algemeen kiesrecht. Deze politieke emancipatie kwam van

onderop, maar werd van bovenaf geleid, en in Nederland was het resultaat een verticale zuilenmaatschappij, waarin de leiders de meeste massamedia in handen hadden.

De sociale emancipatie van 'de gewone man' werd door het progressieve kabinet-Den Uyl als bereikt verklaard: de arbeider was voortaan werknemer en consument. Het 'beschavingsoffensief' om elke burger vertrouwd te maken met het Concertgebouw werd echter verstoord door de zelfverklaarde culturele emancipatie na de komst van de commerciële radio- en tv-zenders rond 1990. *Ik hou van Holland* werd populairder dan *Buitenhof*.

In het traditioneel verticaal denkende Europa waren de meeste autoriteiten bang voor de democratiserende krachten van de massamedia, en deden er alles aan om die onder staatsbeheer te krijgen en te houden. Het waren dan ook progressieve burgers die in de massamedia middelen zagen tot emancipatie van achtergestelde groepen, en tot verdere democratisering van de natie.

De ether stond slechts een beperkt aantal golflengtes toe om radio- en tv-signalen te vervoeren. De komst van 'de kabel' rond 1970 hief deze schaarste goeddeels op. Dit betekende dat een 'deliberatieve democratie' mogelijk werd. Alle vergaderingen van parlement en gemeenteraad konden nu vanuit de huiskamer worden bijgewoond. Het werd een deceptie. De animo van de burgers bleek gering, ook omdat deze politieke communicatie eenrichtingsverkeer bleef. Philips had al in 1946 de videfoon bedrijfsklaar, maar de burger verkoos na 1970 de videorecorder, wat ongetwijfeld het erotische en avontuurlijke bewustzijn vergrootte maar ook de politieke passiviteit.

De komst van internet 2.0 rond 2005 is daarom 'de laatste emancipatie'. Waarbij het belangrijk is op te merken dat hieraan de fysieke 'opstand der burgers' in 2002 vooraf was gegaan. De burgers 'stemden met de voeten', dat wil zeggen verlieten de elitepartijen in ruil voor een up-start-partij die drie maanden oud was, met een charismatische 'Verlosser' als leider die negen dagen voor de verkiezingen werd vermoord.

Van de technische communicatiemiddelen als telefoon, tv-kabel, videoconferentie en daarna internet verwachtten vooral

Amerikaanse politicologen als Benjamin Barber en politici als Ross Perot en Al Gore alle heil voor de directe democratie. Barber beklemtoonde in *Strong Democracy* (1984) de noodzaak van media voor de democratie, voor de 'Neighborhood Assemblies', de 'Television Town Meetings', de 'Civic Education', het 'Referendum Process', 'Electronic Balloting', en wat niet al. Zijn manifest voor 'Sterke Democratie en Revitalisering van het Burgerschap' telde twaalf punten, en de meeste steunden op elektronische communicatie als middel. (Barber, 2004: 307)

Twintig jaar later moest hij bekennen: 'The dominant form of Web life today is neither civic nor democratic but commercial'. (Barber, 2004: XV). Eigenlijk, concludeerde hij, had Tocqueville gelijk: 'In America, liberty is local!' Daarom daalde hij af naar het lokale niveau en schreef daarover zijn studie 'When Mayors ruled the world.'

De voorspelling van futuroloog Alvin Toffler, in zijn bestseller *Future Shock* uit 1970, dat de computer een 'informatiesamenleving' zou creëren, werd gaarne omhelsd, maar niet zijn waarschuwing dat de mensen zouden bezwijken onder een 'information overload'. Hetzelfde gold voor Manuel Castells, die in 1996 de term 'netwerksamenleving' lanceerde. Om de vraag die hij vijf jaar later in *The Internet Galaxy* later stelde – blijft internet vrij of wordt het eigendom van iemand? – bekommerde zich toen niemand, druk bezig met het kopen van aandelen in het Nederlandse internetbedrijf *Wordlonline*, wat resulteerde in de eerste 'tulpengekte' van deze eeuw rond dit nieuwste medium.

Niettemin bleef na deze bubbel het optimisme groeien, zeker toen Barack Obama in 2008 dankzij een 'Yes, we can'-campagne president werd. De oud-veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski noemde de mediarevolutie en Obama's zege in een lezing 'The global political awakening'. De kernpassage:

'Voor het eerst in de geschiedenis is bijna de hele mensheid politiek geactiveerd, politiek bewust en politiek interactief. Mondiaal activisme genereert een ervaring in de zoektocht naar cultureel respect en economische kansen in een wereld die littekens draagt van herinneringen aan koloniale en imperiale overheersing'.

Hij zag slechts één minpuntje: 'Het Amerikaanse publiek is jammerlijk onder-opgevoed over de wijdere wereld.' (NYT, 16 december 2008) Acht jaar later noemde Tom Nicols, de auteur van de bestseller *The Death of Expertise*, in *NRC Handelsblad* de verkiezing van twitteraar Donald Trump een uiting van de kenniscrisis in Amerika. 'We zijn geobsedeerd geraakt door het aanbidden van onze eigen onwetendheid [...] Kennis is niet belangrijk meer, de emotie achter het verhaal juist wel. De tijd van het kampvuur is terug.' (*NRC Handelsblad*, 12 juni 2017)

Sinds de zege van twitteraar Trump is de euforie over de onmisbare rol van de in de deliberatieve democratie veranderd in een unisono-visie onder intellectuelen dat internet en de mobiele communicatie de bron zijn van alle populistische onheil die over de wereld is gekomen.

Op hun beurt voelen veel burgers zich bedrogen door de beloften van internet en de 'Nieuwe Wereld'. Ten opzichte van Apple voelen ze zich een bedrogen minnaar, nu ze ontdekt hebben dat niet zij het product gebruiken, maar dat zij zelf het product zijn dat aan anderen wordt verkocht. En tot slot voelt de 'gewone man' zich bedrogen, omdat hij dacht dat zijn mening voortaan ook daadwerkelijk gehoord zou worden. Om te ontdekken dat zijn blog door één persoon wordt gelezen, de blogger zelf.

Alle voorgaande emancipaties hebben de sociale mobiliteit – de belangrijkste factor in het geluk van de doorsnee-burger – bevorderd. Het neoliberale turbokapitalisme daarentegen heeft de verzorgingsstaat veranderd in een prestatie maatschappij, waarin het individu zelf verantwoordelijk is voor het succes in het leven. Dit systeem leverde vooralsnog echter meer verliezers op dan winnaars. Zo heeft de communicatie-emancipatie voor een explosie van woede gezorgd, en omdat iedere burger nu zijn eigen digitale roepstoeter heeft, is het resultaat een verbale burgeroorlog.

Voor de opvattingen over 'de democratie' heeft deze ontgoocheling bij de bestuurlijke elites, mede in reactie op de 'boze burgers', geleid tot een herwaardering van de bestaande representatieve democratie, en een verdere afwaardering van de directe democratie – referendum, benoemde burgemeester, lekenrechtspraak

– waar nu het ‘boze volk’ juist groot voorstander van is geworden. Om die ‘laatste emancipatie’ toch nog te verwerkelijken.

6.2 ‘Clictivism’: de digitalisering van het activisme

Vanaf de erosie van de absolute heerschappij in Europa, midden 18^{ste} eeuw, ten gunste van meer macht voor de burgerij, heeft de democratisering meer ruimte geboden voor sociale bewegingen die binnen de democratischer wordende samenlevingen specifieke doelen nastreefden. Ruimer kiesrecht, afschaffing van de slavernij, afschaffing van het militarisme, afschaffing van de kinderarbeid, verbod op alcohol, prostitutie en vivisectie van eind 18^{ste} tot begin 20^{ste} eeuw. En vorige eeuw kwamen hier de actiegroepen bij ten gunste van de vrouwenemancipatie, het milieu en wederom het dier. Vanaf de laatste millenniumwende aangevuld door de strijd tegen de commercialisering van de wereld – antiglobalisme – en voor een uitdijend scala van mensenrechten.

Bijna alle sociale bewegingen sinds 1750 hebben als strijdmiddelen een combinatie gehanteerd van technische media en fysieke actie in woord of daad. Ook recentere sociale bewegingen als Greenpeace probeerden hun doel te bereiken door beïnvloeding van de moderne massamedia met schokkende foto’s of bewegende beelden, en door spectaculaire fysieke acties als blokkades, zeeslagen en bezettingen. De *Battle of Seattle* in 1999 van de regenboog van antiglobalisten markeerde een draaipunt naar de digitale internetwereld van internet: succesvol, omdat de overheden nog niet goed wisten wat het woord website betekende.

Overeenkomstig het groeiende geloof in ‘*internet exceptionalism*’ en het opmerkelijk grote succes van de verkiezingscampagne van Barack Obama ontstond bij activisten die streden voor een rechtvaardiger wereld, het geloof dat het gebruik van ‘hun’ medium internet hiertoe het geëigende en ook afdoende middel zou zijn. De opstanden en revoluties die vanaf 2009 in Oost-Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika uitbraken kregen dan ook de namen van vormen van ‘nieuwe media’: de ‘Twitterrevolutie’;

de 'Facebook-revolutie'. Deze nieuwe media zouden de democratisering in landen als Oekraïne, Iran, Tunesië en Egypte op gang helpen en tot een goed einde brengen. We weten intussen dat de 'Groene Revolutie' in Iran, en 'de Arabische Lente' zijn mislukt of ontaard in militaire staatsgrepen of burgeroorlog.

Ook spontane acties voor 'het goede', zoals de opsporing van de Afrikaanse krijgsman Kony in 2012, de eerste *hashtag*-actie, of voor bestrijding van de ziekte ALS – de *'bucket challenge'* – leverden wel beelden op die 'viraal' gingen, maar leverde niet de arrestatie van die Kony op. En Unicef lanceerde in 2013 een campagne tegen al die Facebook-acties: *'Like Us... and we will feed ZERO children', 'Likes don't save lives. Money does.'*

De grote effecten van de 'sociale media' bleken op een ander terrein dan de politiek en de democratie te liggen, namelijk die van de rechten van minderheden en de vrouw in eigen land. Niet het politieke of kapitalistische systeem werden nog veranderbaar geacht, maar wel de onderlinge menselijke verhoudingen binnen de eigen gemeenschap. Zo werden antiracisme (*Black Lives Matter*) en seksuele autonomie in eigen land (*#metoo*) de grote nieuwe strijddoelen met *Naming and Shaming* als een belangrijk strijdmethode.

6.3 Communicatie en transparantie als misverstand

Democratie wordt een vreedzame manier genoemd om conflicten te beslechten. Filosoof Jürgen Habermas heeft in zijn dissertatie in 1962 de opvatting van John Stuart Mill (1859) tot gemeengoed gemaakt: een democratie floreert bij gratie van rationeel met elkaar discussiërende weldenkende burgers. In levende lijve of via 'rustige' media als tijdschrift en krant. Omdat de Verenigde Staten vanaf de Onafhankelijkheidsverklaring de vrijheid van meningsuiting en de communicatiemiddelen als fundament zagen van een levende 'republikeinse democratie' is in de loop der tijden aan de media een enorme rol toegedicht bij het voorkomen, reguleren of beëindigen van conflicten.

Dit geloof is goeddeels misplaatst. Het *'track record'* van de westerse massamedia bij het voorkomen van conflicten is pover. Sterker, meer informatie kan ook tot meer polarisatie leiden, en zelfs tot haat of geweld – bijvoorbeeld over de groeiende inkomensongelijkheid, of de besnijdenis in moslimlanden.

De vraag is dus of de sociale harmonie in een samenleving soms niet meer te danken is aan de onwetendheid die mensen over elkaar hebben, en aan de rituelen en conventies die het mogelijk maken dat burgers met elkaar vreedzaam omgaan zónder precies te weten wie de ander echt is. (Hamelink, 2008: 227ev)

De nieuwe communicatiebaronnen als Google, Apple en vooral Facebook hebben daarentegen het geloof versterkt dat 'kennis macht' is, en dat je dus niet genoeg informatie kunt opdoen. En dat het uitwisselen van zoveel mogelijk informatie over jezelf en over anderen de samenleving transparanter en vreedzamer maakt. De klokkenluidersite Wikileaks hangt ook deze overtuiging aan.

Niemand zal de waarde van internet voor het verbreiden van kennis bestrijden. Wikipedia is een revolutionaire en geslaagde vorm van *'wisdom of crowds'*, te vergelijken met de *Encyclopédie* van verlichtingsapostel Denis Diderot rond 1750. Het vergaren en verspreiden van kennis is dus iets waar alleen theologen van de oude stempel tegen kunnen zijn: 'Meer kennis is meer smart'. Het probleem met internet is dat Wikipedia en YouTube zo'n beetje de enige voorbeelden zijn van de internet-kennisrevolutie. Op de meeste andere plaatsen in het digitale universum is twijfel aan de waarde en authenticiteit van de geboden informatie het eerste dat bij de gebruiker opkomt.

Dezelfde twijfel geldt het politieke modebegrip transparantie. Filosoof Byung-Chul Han noemt de transparante samenleving zonder aarzelen 'een hel van het gelijke' en een 'totalitaire samenleving', die 'het bestaande systeem effectief heel stabiliseert' (Han, 2012: 10; 20). Maar hij laat de relatie tussen waarheid en transparantie onbesproken.

Men kan zeggen dat, omdat het volk in een democratie de eigenlijke soeverein is, de politici als dienaren altijd de waarheid

moeten spreken tegenover de opdrachtgever, het volk. Maar politiek is soms een schaakspel waarbij de spelers vele zetten vooruit denken zonder de eigen strategie op tafel te leggen. Transparantie is vooral van belang als controlemiddel, en als middel om vriendjespolitiek en corruptie te voorkomen. Transparantie moet er zijn over de procedures volgens welke politici, en alle burgers, verantwoording moeten afleggen.

Maar totale transparantie maakt elke discretie, elke diplomatie onmogelijk en bemoeilijkt compromissen. Tijdelijke of opgeschorte niet-transparantie is in de politiek dus vruchtbaarder. Dat de gebruikers van de 'sociale media' hun eigen privacy publiek maken, kan politiek gesproken zelfs gelden als een minachting voor de *'res publica'*. Dat adagium zegt immers: thuis is men mens, buiten is men burger, en – radicaal gezegd – *'never the twain shall meet'*.

6.4. Van technische media naar echt sociale media

De door velen waargenomen crisis in de democratische rechtsstaat is deels het gevolg van het idee dat 'de media' belangrijker zijn dan de mens zelf, en een gedeelde moraal. Het vooruitgangsgeloof heeft ten onrechte geleid tot de gedachte dat meer communicatie altijd tot meer democratie en harmonieuzere samenlevingen leidt. Emancipatiebewegingen hebben altijd de beschikbare media van hun tijd ingezet, soms met succes, soms tevergeefs.

Misschien ligt het kernprobleem niet in de media maar in het politieke fenomeen van de emancipatie. Dat betekende oorspronkelijk juridische vrijmaking. Deze had altijd een formele inhoud: men werd een vrij burger. Sinds emancipatie een sociale en vooral psychische betekenis heeft gekregen – erkenning, aandacht, respect – betekent emancipatie niet langer dat mensen gelijk zijn voor de wet, en gelijk zijn aan elkaar – als burger – maar dat zij zelf op basis van hun eigen hyperindividuele normen kunnen bepalen of zij hun emancipatie voltooid achten. Aangezien dit een emotionele kwestie is geworden, kan er door derden geen grens aan worden gesteld, en dan is een overkoepelende eenheid nauwelijks nog mogelijk.

Hoe is dan nog een redelijk compromis mogelijk tussen mensen? Niet door nog meer gebruik te maken van technische media, maar veeleer door terug te keren naar de fysieke vormen van ontmoeting, van conversatie en overleg, om dan tot meer begrip of acceptatie van de verschillen – *the agreement to disagree* – en zo toch tot besluiten mogelijk te maken.

De Griekse stadstaat Athene is en blijft van deze vorm van ‘weerbare democratie’ nog altijd het mooiste voorbeeld. Daar deed elke mannelijke burger mee aan bestuur en rechtspraak, en daar had men geen technische media nodig. Wel de media waarover de mens van nature beschikt, zoals het oor, de stem en de overige zintuigen. En een voldoende dosis gezond verstand en gedeelde moraal natuurlijk.

Literatuur

- Barber, B. (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Oakland: University of California. (2004, 20th Anniversary ed.)
- Beunders, H. (2016). ‘Conflict en media’, in G.E. Frerks, B.A. de Graaf, E.R. Muller (Red.) *Conflict. Over conflict en conflictbeheersing*. Deventer: Wolters Kluwer, 131-176.
- Brzezinski, Z. (2008), ‘The Global Political Awakening’. *The New York Times*, December 16th, 2008.
- Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society*. Cambridge/Oxford: Blackwell.
- Coleman, S. & Blumler, J.G. (2009). *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Groot, H. (1936), ‘Crisis der Zekerheden’, *Synthese* 1(12): 391-400.
- Hamelink, C. (2008). ‘Media between warmongers and peacemakers’, *Media, War & Conflict* 1(1): 77-83.
- Han, B.-C. (2012). *De transparante samenleving*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Hill, S. (2013). *Digital Revolutions. Activism in the Internet Age*. Oxford: New Internationalist Publications.
- Holsteyn, J. van & Mudde C. (Red.) (2003), *Democratie in verval?* Amsterdam: Boom.
- Huizinga, J. (1935), *Verzameld Werken VII*. Haarlem: Tjeenk Willink.
- Laclau, E. (2002 [1996]), *Emanzipation und Differenz*. Wien: Turia + Kant.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*. London/ New York: Verso.
- Machiavelli, N. (1975 [1513]). *The Prince*. London: Penguin.

- Pariser, E. (2012). *The Filter Bubble. What the Internet is hiding from You*. London: Penguin Books.
- Postman, N. (1985). *Amusing Ourselves to Death Public Discourse in the Age of Show Business*. New York/London: Penguin Books.
- Sloterdijk, P. (1998). *Mediatijd*. Amsterdam: Boom.
- Stuart Mill, John (1859), *On Liberty*. London: J.W. Parker and Son
- Sunstein, C.R. (2017). *#Republic. Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Tilly, Ch. & Wood L.J. (2013), *Social Movements 1768-2012*. Boulder/London: Paradigm Publishers.
- Toffler, Alvin (1970), *Future Shock*. New York: Bantam Books
- Tufekci, Z. (2017). *Twitter and Teargas The Power and Fragility of Networked Protest*. Yale: Yale University Press.

II

De veerkracht en weerbaarheid van de
democratische rechtsstaat

7. Over nut en nadeel van de democratie

Sjaak Koenis

Democratie roept tegenwoordig bij de meeste mensen positieve gevoelens op, maar dat is niet altijd zo geweest. Plato moest zoals bekend niet veel van democratie hebben. In zo'n regime zouden mensen alleen maar doen waar ze zelf zin in hebben. In een democratie, aldus Plato, is er geen verschil tussen leiders en volgers, en tussen gelijken en ongelijken. Democratie is voor Plato een gedegenererde vorm van politiek en staat ver van de door hem bepleite aristocratie, waarin de besten het voor het zeggen hebben. Onder intellectuelen is deze scepsis ten aanzien van democratie eigenlijk tot aan het eind van de Tweede Wereldoorlog sterk aanwezig gebleven, maar de overwinning op de nazi's en later ook op de communisten heeft de stemming, ook onder intellectuelen, sterk doen omslaan. Hebben wij niet het einde van de geschiedenis bereikt?

Nou nee, dat was veel te optimistisch. Tegenwoordig is de stemming over democratie weer omgeslagen, hoewel de roep om een aristocratie in de inmiddels sterk gedemocratiseerde verhoudingen van tegenwoordig nauwelijks gehoor vindt. De stemming over democratie is veeleer tobberig: parlementen worden te zwak gevonden, het partijstelsel functioneert niet goed, politici zijn onder de maat, het internationale bedrijfsleven heeft te veel invloed en de media doen meer aan sensatie dan aan waarheidsvinding en de opvoeding van burgers (SCP 2015; Crouch 2004; Mair 2013). In reactie op de luidruchtige stemmen van populistische partijen zoeken velen de oplossing van deze en andere problemen in meer directe democratie, maar ervaringen met bijvoorbeeld referenda stemmen niet direct optimistisch. Was de Brexit echt de wil van het hele Britse volk? Als de Amerikaanse democratie iemand als Trump

voortbrengt, is er dan ook niet een serieus probleem met de democratie? Of, dichter bij huis, iedereen klaagt over het democratische gehalte van de Europese Unie, maar over hoe een democratisch Europa eruit moet zien, bestaat grote verwarring en onenigheid.

Deze lastige vragen en problemen ga ik in dit artikel niet beantwoorden of oplossen. Wel probeer ik met een korte terugblik op de geschiedenis van de democratie en een conceptuele analyse van het begrip democratie helder te krijgen wat we redelijkerwijs kunnen verwachten van democratie. Dus, wat is er goed aan democratie? Maar ook: welke problemen hangen samen met democratie? Waarom gaat democratie ook – en niet toevallig, maar juist onvermijdelijk – gepaard met boosheid, ressentiment en onzekerheid? De moraal van mijn verhaal zal zijn dat we het zoet niet zonder het zuur kunnen krijgen. De voor- en nadelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De democratie heeft met andere woorden een januskop (zie uitgebreider: Koenis, 2016). Wij doen er goed aan om bij het nadenken over oplossingen voor de hierboven aangestipte problemen hier rekening mee te houden. Ik begin met een korte historische terugblik om de complexiteit van democratie als idee en als praktijk beter te begrijpen.

7.1. De ontwikkeling van democratie

Het idee van democratie is zo oud als de Griekse stadstaat Athene (of zelfs nog ouder, zie Keane, 2009), maar een hedendaagse Griek, bijvoorbeeld een lid van Syriza, de Griekse Coalitie van Radikaal Links, zou zich in de oude Atheense democratie helemaal niet thuis voelen. De onderklasse waar deze populistische partij nu een beroep op doet, was indertijd uitgesloten van de politiek. Alle nadruk lag toen op het dienen van de publieke zaak, op het tonen van publieke deugden, en ook, voor de beperkte groep die er toen wél toe deed, op debat. Moderne ideeën als representatie en universeel kiesrecht speelden toen geen enkele rol, net als de vrijheid en de rechten van het individu. Wie alleen maar met zijn eigen zaakjes bezig was, deugde niet.

Modernere ideeën kregen pas hun beslag met wat Dunn (2006) in zijn heldere overzicht waar ik hier uit put, de 'second coming' van democratie noemt, namelijk de Franse en Amerikaanse revoluties. Met de eerste revolutie komt het begrip democratie zelf (weer) in omloop, net als het idee van gelijkheid. Net als vrijheid is gelijkheid een complex begrip, maar in de Franse revolutie gaat het om gelijkheid *als uitkomst*, niet louter om gelijkheid in de betekenis van gelijke rechten. Het idee van gelijkheid als uitkomst vormt precies de reden waarom de Amerikaanse revolutionairen gelijkheid in de Franse betekenis en het daaraan gekoppelde begrip democratie afwijzen. Zo'n democratie associëren de Amerikanen met een vorm van homogenisering die een bedreiging vormt van de vrijheden die de dan nog dertien kolonies hadden opgebouwd. In *The Federalist Papers* (1788) waarin Hamilton, Madison en Jay de belangrijkste uitgangspunten van de Amerikaanse grondwet bespreken die in 1789 tot stand komt, staat vrijheid in de betekenis van anti-hiërarchie centraal. Gelijkheid heeft daarin alleen betrekking op gelijke rechten van burgers, maar niet zoals bij de Franse revolutionairen op sociaaleconomische gelijkheid.

Een thema dat in *The Federalist Papers* (vooral in no. 10) ook uitvoerig wordt besproken, is representatie: een complexe politieke samenleving kan niet functioneren zonder politieke vertegenwoordiging van burgers. Daarbij moesten de federalisten niets hebben van facties of partijen die mensen op basis van gedeelde belangen organiseren. Politici moeten zich richten op door iedereen gedeelde passies en belangen. Alleen als vertegenwoordigers zonder last en ruggespraak met elkaar in debat gaan, kunnen zij afstand nemen van het lokale cliëntelisme en tot grotere wijsheid geraken.

Dat het begrip democratie in het spoor van deze beide revoluties toch komt bovendrijven, schrijft Dunn vooral toe aan de grote invloed van Alexis de Tocqueville. In diens *De la démocratie en Amérique* (1835-1840) laat Tocqueville zien dat de Amerikaanse democratie het product is van een al eeuwenlang voortgaand proces van democratisering. Democratisering staat bij Tocqueville voor onthiërarchisering, de ontmanteling van

traditionele hiërarchieën. De gelijkheid die hieruit resulteert, heeft een dubbel karakter: enerzijds worden mensen gelijk aan elkaar in de zin dat traditionele verschillen tussen adel en volk en tussen verschillende standen in kleine stapjes verdwijnen. Anderzijds is deze toenemende gelijkheid ook verantwoordelijk voor toenemende afgunst tussen mensen, een kwestie waar ik hieronder op terugkom.

De naoorlogse liberale democratie die Dunn (2006) aanduidt als de 'third coming' van democratie, kan men niet zomaar als de voltooiing van de democratie opvatten. Dunn constateert dat de ideeën van de Franse revolutionairen hebben verloren. Omvattende gelijkheid als uitkomst werkt niet, zoals de communisten hebben moeten ervaren. Maar dit betekent niet dat gelijkheid als politieke waarde helemaal is uitgespeeld. Het succes van de moderne democratie is te danken aan het feit dat een zekere mate van gelijkheid is gerealiseerd binnen een kapitalistische economische orde die in principe op egoïsme en eigenbelang gericht is. Bovendien zijn met kleine stapjes vanaf de twee grote politieke revoluties niet alleen de mannen met een zekere hoeveelheid bezit, maar alle burgers opgenomen in het politieke systeem. Allerlei vormen van uitsluiting op basis van slavernij, bezit, geslacht, et cetera zijn overwonnen, met als belangrijke mijlpaal het algemeen kiesrecht.

Hoewel de vrijheid voor alle burgers in veel opzichten is toegenomen, op zijn minst formeel, zijn er nog steeds twee interpretaties van gelijkheid: gelijkheid als uitkomst en gelijkheid als gelijk burgerschap. Deze kleuren nog steeds het politieke debat van tegenwoordig. We kunnen ook (met Dunn) concluderen dat het concept democratie heeft gezegevierd. Gezaghebbers kunnen zich alleen handhaven als zij erin slagen om mensen duidelijk te maken, of te laten geloven, dat zij hun gezag uitoefenen in het belang van deze mensen. Bovendien is de moderne democratie uitgerust met een complex geheel van instituties dat betrokken is bij de selectie en de controle van regeringen. Dit historisch overzicht maakt duidelijk dat democratie een wezenlijk omstreden concept is (geweest) waarbij uiteenlopende invullingen om de

voorrang hebben gestreden. Sommige van deze spanningen zijn ook terug te vinden in onze hedendaagse democratie.

7.2. Het nut van de democratie

In zijn overzicht van de waarden van democratie maakt Adam Swift (2006) onderscheid tussen intrinsieke en instrumentele waarden. Bij de eerste horen (1) vrijheid (als autonomie), (2) zelfrealisatie en (3) gelijkheid in de betekenis van gelijk burgerschap. Bij de laatste horen (1) goede of correcte beslissingen, (2) intellectuele en morele ontwikkeling van burgers, en (3) ervaren legitimiteit. Over deze laatste waarden wordt veel discussie gevoerd en er valt wel het een en ander op af te dingen: is het bijvoorbeeld wel zo dat het democratische debat altijd tot betere beslissingen leidt en burgers in intellectueel en moreel opzicht opvoedt? De negatieve sfeer die de laatste decennia rond de politiek is ontstaan en niet in de laatste plaats door populistten ook wordt versterkt, lijkt te wijzen op het tegendeel. Toch is het onmiskenbaar zo dat democratische procedures en praktijken een belangrijke rol spelen bij de mate waarin burgers hun regering als legitiem ervaren, naast de kwaliteit van de genomen beslissingen.

Om het nut van democratie te illustreren zijn de intrinsieke waarden, vooral vrijheid en gelijkheid, waarschijnlijk belangrijker dan instrumentele waarden. De meeste inspiratie van democratie gaat uit van de combinatie van vrijheid en gelijkheid. Democratie kan mensen bevrijden uit knellende politieke, familiale, economische en bureaucratische verhoudingen en biedt ruimte voor strijd om gelijke rechten en kansen, kortom strijd om emancipatie (een begrip dat niet door Swift wordt gebruikt). Hierin komen vrijheid als autonomie, in de zin van niet afhankelijk zijn van anderen en de kans tot zelfrealisatie samen met het idee van gelijke behandeling.

Voor groepen of individuen die zich buiten het politieke domein bevinden (of worden gehouden) en zich naar binnen willen vechten, vallen vrijheid en gelijkheid grotendeels samen. Bekende voorbeelden uit de geschiedenis zijn de Franse revolutie,

waarin de derde stand voor vertegenwoordiging vecht, de Amerikaanse burgerrechtbeweging, het feminisme en socialisme, tot aan de fluwelen revolutie in Oost-Europa, de Arabische Lente en de recente Occupy-beweging aan toe. Deze bewegingen zijn niet altijd even succesvol geweest – zo was de Arabische lente kortstondig en weinig succesvol.

Zodra echter de emancipatietocht tot op zekere hoogte succesvol is afgelegd, zien we dat de waarden vrijheid en gelijkheid niet meer als een tweespan werken. Er ontstaan verontrustende kieren tussen beide waarden: meer vrijheid kan ten koste gaan van meer gelijkheid. Zo staat het streven naar meer gelijkheid in het onderwijs en op sociaaleconomisch vlak op gespannen voet met meer vrijheid. De instituties van de West-Europese verzorgingsstaten zou men kunnen zien als complexe compromissen tussen beide waarden, waarbij in het recente politieke debat de egalitaristen tegenover de (neo)liberalen staan.

Naast vrijheid en gelijkheid is er een derde waarde (ook niet genoemd door Swift) die men zou kunnen scharen onder vrijheid of gelijkheid, maar die beter tot zijn recht komt als het recht om anders te zijn, om te verschillen van anderen. Voor een pluriforme, democratische samenleving is dit recht van fundamenteel belang, vooral als vrijheid heel eenzijdig wordt opgevat als louter individuele vrijheid, terwijl bijvoorbeeld in een bepaalde fase van de politieke geschiedenis van Nederland vrijheid zich vooral heeft gemanifesteerd als het recht om als groep anders te zijn dan andere groepen. Gereformeerden en katholieken hebben hun vrijheid bevochten in de vorm van strijd voor ruimte voor de eigen groep. Daarbij ging het niet louter om gelijke behandeling of gelijkberechtiging, maar ook om ruimte voor de eigen religie, of voor de eigen groep, om naar eigen inzichten vrijheid vorm te geven. Deze spanning tussen gelijke behandeling en het recht om anders te zijn zien we ook terug in het feminisme. Sommige ('gelijkheids')feministen streven naar gelijke behandeling van mannen en vrouwen, terwijl andere ('verschil')feministen juist een pleidooi houden voor de acceptatie van het bijzondere, van mannen verschillende karakter van vrouwen.

Een vergelijkbare spanning tussen gelijkheid en verschil tekent ook het debat over multiculturalisme. Charles Taylor wijst in zijn *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition'* (1992) op het belangrijke verschil tussen streven naar gelijkheid en de erkenning van culturele verschillen. Moeten migranten met een andere culturele achtergrond integreren in de cultuur van de dominante meerderheid, of moet er ruimte zijn voor hun eigen, veelal afwijkende culturele identiteit? Of denk aan het streven naar gelijke behandeling van de zwarte burgerrechtenbeweging in de Verenigde Staten, terwijl de Black Power-beweging van Malcolm X juist de zwarte identiteit en het verschil met blanken voorop plaatste.

In de politiek van erkenning van identiteit zit een paradox die we eerder gezien hebben bij de politiek van emancipatie. Voor groepen die zich van buiten naar binnen willen vechten is de politiek van erkenning van identiteit een breekijzer om erkenning te vinden voor de eigen cultuur en identiteit, maar voor gevestigde groepen is diezelfde politiek van cultuur en identiteit ('onze Nederlandse cultuur!') een manier om zich teweer te stellen tegen de emancipatieclaims van bijvoorbeeld succesvolle migranten en vrouwen. Zodra het proces van emancipatie min of meer afgerond of geslaagd is, dreigt de politiek van identiteit te degenereren tot een politiek van allen tegen allen zonder dat het nog mogelijk is een gemeenschappelijke grondslag voor samenleven te vinden.

7.3. De nadelen van democratie

De democratie kent ook nadelen. Terwijl het nut door progressieven wordt omarmd zonder zich rekenschap te geven van de nadelen, treft men bij conservatieven, zoals bijvoorbeeld bij Plato, het omgekeerde patroon aan. Plato staat met zijn opmerking dat in een democratie mensen maar doen waar zij zelf zin in hebben en er geen onderscheid is tussen leiders en volgers, aan het begin van een lange traditie van weloverwogen zorg tot aan ronduit gemopper over de democratie. Ergens tussen die beide uitersten

vinden we de opmerkingen van de Amerikaanse revolutionairen dat democratie leidt tot homogenisering en dat factievorming – wat een cruciaal aspect van de moderne democratie zal blijken te zijn – een belemmering vormt voor het vaststellen van het algemeen belang. Tel daarbij op de steeds terugkerende klaagzang over het gepalaver van politici, hun gebrek aan besluitvaardigheid en de algehele incompetentie van kiezers in de democratie en we hebben een eerste indruk van een aantal van de nadelen van de democratie.

De onvrede die al sinds het begin van het nieuwe millennium de Nederlandse samenleving teistert, was aanleiding voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling om burgers te vragen waarover zij vooral onvrede voelden (RMO 2013: 76). De verschillende vormen van onbehagen die de onderzoekers aantreffen, kan men als volgt rubriceren. Een deel van het onbehagen heeft, ten eerste, betrekking op het leiderschap van politici en de verhouding tussen politici en burgers: de politiek heeft betere leiders nodig; burgers hebben de indruk dat zij toch geen enkele invloed hebben op wat politici in regering en parlement doen en sterker nog, dat de laatsten zich niets gelegen laten liggen aan wat de gewone burger denkt en voelt. Daarnaast is er, ten tweede, onvrede over machts- en inkomensverschillen: leden van het parlement zouden hun oren te veel laten hangen naar de mensen met geld en macht. Ten slotte bestaat er, ten derde, onbehagen over wat tegenwoordig wel of niet hoort en over veranderingen in het karakter van de natie.

Deze drie vormen van onbehagen doen zich niet toevallig juist nu voor. Ze houden verband met drie structuurkenmerken van de (moderne) democratie: de permanente spanning tussen elite en volk, de even permanente spanning tussen geproclameerde gelijkheid en feitelijke ongelijkheid en ten slotte het fragiele karakter van identificatiegroepen. Het onbehagen en de onvrede die uit deze verschillende spanningen voortvloeien, zullen afhankelijk van de politieke conjunctuur meer of minder heftig zijn, maar de moderne democratie die zich in de context van globale, kapitalistische verhoudingen heeft ontwikkeld, zal

altijd de gevolgen ondervinden van deze drie structuurkenmerken. In een democratie zal er altijd spanning bestaan tussen de elite en het volk, zullen sociaaleconomische verschillen altijd tot onvrede leiden en zal de identiteit van groepen (niet alleen groepen binnen de natie maar ook de natie als culturele identiteit, bijvoorbeeld in de context van Europa) altijd onder druk staan.

7.4. Elite versus volk

Het woord zegt het al, in een democratie heerst het volk, maar het volk kan zichzelf in complexe democratieën niet zonder leiders of elites besturen. In *Du Contrat Social* (1964) verdedigt Rousseau de soevereiniteit van het volk en hij was dan ook consequent in zijn opvatting dat een democratie eigenlijk alleen werkbaar is in een kleine stad zoals Genève. Aangezien moderne democratieën tegenwoordig (maar ook vroeger al) een veel grotere gemeenschap bijeen moeten houden zal er – dit is het gelijk van de Amerikaanse revolutionairen – altijd een vorm van representatie van het volk door een elite nodig zijn. Aan de beide uiteinden van de spanningsboog tussen elite en volk loert het gevaar van mythologisering. Aan de kant van het volk bestaat de mythe van het volk, die het krachtigst verwoord is door Rousseau. Het volk is soeverein, maar elke poging om die soevereiniteit tastbaar te maken met een beroep op ‘wat het volk wil’, zal altijd falen. De Franse denker Claude Lefort (1992) heeft dit probleem aanschouwelijk gemaakt door te stellen dat de plek van de macht leeg is (en ook moet zijn). Dit wil niet zeggen dat een beroep op wat het volk wil altijd onterecht is. Hoe verder machthebbers verwijderd zijn van wat de meeste mensen willen, hoe effectiever een beroep op het volk (‘Wir sind das Volk’) zal zijn. In minder explosieve omstandigheden kan via een referendum een beroep worden gedaan op de volkswil, maar referenda zoals die over de Europese Grondwet en de Brexit laten zien hoe moeilijk het is de uitslagen van zulke referenda te interpreteren.

Aan de andere kant van de spanningsboog tussen elite en volk stuiten we op wat men de mythe van de elite kan noemen. Pleidooien voor een aristocratie zoals Plato die gaf, of voor een technocratie, lijden aan deze mythe van de elite. Ze steken regelmatig de kop op als mensen genoeg hebben van het politieke gepalaver. De Franse denker Rancière (2006, 41) spreekt in dit verband van het schandaal van de democratie: *Democracy is [...] the whim of a god, that of chance [...]. The scandal lies in the disjoining of entitlements to govern from any analogy to those that order social relations, [...]*. Als ik hem goed begrijp stelt hij daarmee dat aanspraken van elites dat zij op basis van hun superieure kennis recht op de macht hebben, in een democratie spaak lopen op het toeval dat bewerkstelligd wordt door de uitslag van de periodieke verkiezingen. Natuurlijk zijn die uitslagen niet toevallig in de betekenis van willekeurig, maar anders dan Plato meende, hebben elites geen vanzelfsprekend recht op de macht omdat zij over superieure kennis beschikken.

Ergens tussen de mythe van het volk en die van de elite speelt zich het alledaagse politieke bedrijf af. In een democratie zullen periodiek elites boven komen drijven, maar zij zullen altijd geconfronteerd worden met wantrouwen, al was het maar omdat ze periodiek weggestuurd kunnen worden door het volk. Maar dit wantrouwen geldt evenzeer voor de aanspraken die 'namens het volk' of 'de volkswil' worden gedaan. Populisten die met een beroep op de volkswil de heersende politieke elites kritiseren, kunnen dit alleen doen door van het volk een homogene en ongedifferentieerde categorie te maken, dus door de reëel bestaande pluriformiteit binnen het volk te negeren of miskennen.

Dit alles wil niet zeggen dat de spanning tussen elite en volk altijd zal opspelen, maar in perioden van wat men 'hete politiek' kan noemen, zal deze verhouding onder extra spanning komen te staan. De jaren waarin Pim Fortuyn vrij plotseling in de politiek naar boven kwam drijven, is zo'n periode van hete politiek. Zonder het unieke karakter van iemand als Fortuyn of later ook Wilders (of Trump *for that matter*) te ontkennen wijst deze analyse direct op de belangrijkste oorzaak van de huidige

crisis in de Nederlandse politiek: de verhoudingen tussen elite en volk zijn verstoord geraakt en het ziet er voorlopig niet naar uit dat hier een einde aan komt.

7.5. Ongelijkheid

Een tweede structuurkenmerk van de democratie is de spanning tussen gelijkheid en ongelijkheid, tussen het idee van gelijkheid (hoe dit verder ook wordt ingevuld – precies daar gaat de strijd ook over) en de hardnekkige realiteit van ongelijkheid in de vorm van verschillen in macht, eigendom, inkomen, talent, opleidingsniveau, geluk, et cetera. Ook nu kunnen we weer de uiterste grenzen van de boog opzoeken: aan de kant van gelijkheid de mythe van totale gelijkheid, die onder meer ten grondslag lag aan de ideeën van de Franse revolutionairen en die later een belangrijke rol speelde in de geschiedenis van het marxisme en socialisme. Aan de andere kant van de boog treffen we de mythe van het vrije, geheel ongebonden individu aan, die een belangrijke rol speelde in de geschiedenis van het liberalisme en (heden ten dage) het neoliberalisme.

Veel van de actuele politieke strijd in moderne democratieën vindt plaats tussen beide uitersten: egalitaristen willen de burgers in de samenleving gelijk(er) aan elkaar maken. Zij nemen geen genoegen met de formele gelijkheid waar liberalen zich achter scharen, maar wensen anders dan de Amerikaanse revolutionairen ook de gelijkheid op sociaaleconomisch vlak te vergroten. Het debat over gelijke kansen bevindt zich tussen beide polen in. Gaat het louter om gelijkheid in de betekenis van non-discriminatie, dan bevinden we ons meer aan de kant van de liberalen, terwijl een radicalere interpretatie van gelijke kansen, waarbij niet alleen startposities maar ook 'eindposities' in het vizier zijn, ons dichter naar de egalitaristen brengt. Het onbehagen dat het gevolg is van dit structuurkenmerk uit zich in (verwijten over) afgunst en hebzucht.

Filosofen als John Rawls (1971) en Robert Nozick (1974) nemen op deze boog verschillende posities in: Rawls zit meer aan de

kant van de egalitaristen, terwijl Nozick zich als libertair aan de uiterste kant van het liberalisme ophoudt. Deze verschillende posities vertalen zich ook in verschillende opvattingen over het karakter van afgunst. Rawls maakt een onderscheid tussen *resentment* en *envy*. Resentment is boosheid die voortvloeit uit onrechtvaardig ervaren maatschappelijke verhoudingen. Als deze eenmaal rechtvaardiger zijn, zal er, zo veronderstelt Rawls, ook geen plaats meer zijn voor (serieuze) afgunst. Waar Rawls geen rekening mee houdt, is dat ook in een samenleving met (meer) gelijke en geëmancipeerde burgers voldoende voer voor afgunst en boosheid zal blijven bestaan. In dit opzicht zijn de ideeën van Robert Nozick over afgunst realistischer: de positie die mensen innemen in de samenleving, of wat men ook hun status kan noemen, is altijd relatief: waarom doen bepaalde ongelijkheden pijn? Niet omdat ze onverdiend zijn, maar juist omdat ze verdiend zijn, althans volgens de meritocratische logica die het product is van de emancipatieprocessen van burgers. In plaats van onderscheid te maken tussen terechte en onterechte, dus 'goede' en 'slechte' afgunst, biedt Nozick meer ruimte om 'gewone' afgunst in 'post-geëmancipeerde' samenlevingen te analyseren.

Afgunst is volgens Nozick het gevolg van twee zaken: (1) Mensen hebben zelfrespect nodig. Bij hun pogingen om deze te verwerven en te handhaven spelen emoties als trots en (als de concurrentiestrijd negatief uitpakt ook) boosheid en afgunst een belangrijke rol. (2) Zelfrespect is comparatief, of in technische termen: is een positioneel goed. Als iedereen wordt toegelaten tot Harvard, verliest deze universiteit zijn exclusiviteit. Hierop tegenwerpen dat iedereen recht heeft op basaal zelfrespect, is op zich correct, maar lost het probleem van *comparatief* zelfrespect niet op. Wat ook niet helpt, is grotere gelijkheid nastreven in een poging om alle situaties die afgunst opwekken weg te nemen, of een banvloek uitroepen over afgunst. Deze zondige emotie lijkt ook in onze post-christelijke samenleving vooral onderdrukt en miskend te moeten worden. Met gevoel voor understatement schrijft Nozick dat mensen een groot vermogen tot onderlinge vergelijken hebben.

Ook bij de spanning tussen gelijkheid en ongelijkheid kan het perspectief van binnen en buiten behulpzaam zijn: de kracht van egalitaristen is dat zij ernaar streven om burgers die buitengesloten zijn, door middel van gelijkere behandeling en gelijkere kansen van buiten naar binnen de politiek te brengen. Zij maken echter de fout te veronderstellen dat afgunst zal verdwijnen zodra alle burgers geëmancipeerd zijn. Hier is het goed om Tocquevilles inzicht in herinnering te brengen dat toenemende gelijkheid in de betekenis van onthiërarchisering (wat voor hem het belangrijkste kenmerk van de democratie is) hand in hand gaat met toenemende afgunst. Mensen die ‘objectief’ gezien gescheiden zijn door de harde grenzen van standen, zullen minder afgunst ervaren dan burgers in een democratie waarbij iedereen zich met iedereen kan en zal vergelijken. Dit is ook van belang voor de actuele discussie over maatschappelijk onbehagen: anders dan veel mensen denken, komt veel van dit onbehagen niet voort uit de achterstand van groepen ten opzichte van andere groepen, maar uit de toegenomen nabijheid van bijvoorbeeld vrouwen ten opzichte van mannen en (kinderen van) migranten ten opzichte van de autochtonen. In de beleving van autochtone, witte mannen komen deze groepen te dichtbij en ondermijnen zij met hun politieke eisen hun gemoedsrust.

7.6. Fragiele gemeenschappen

Een derde structuurkenmerk van de democratie heeft betrekking op het karakter van wat men identiteitsgemeenschappen kan noemen. Democratische waarden als autonomie en zelfrealisatie stimuleren de ontwikkeling van gemeenschappen van gedeelde identiteit en/of belang – denk bijvoorbeeld aan de zuilen – maar diezelfde waarden ondermijnen tegelijk ook bestaande (culturele, religieuze en andersoortige) identiteitsgroepen. In de Nederlandse context zijn zowel de verzuiling als de latere ontzuiling te begrijpen als processen van democratisering, eerst van groepen die de warmte van elkaars nabijheid zoeken om

zich als groep (de gereformeerden, de katholieken) te verweren tegen de achterstelling van de dominante (liberale) meerderheid en om betere kansen voor de individuele leden te realiseren, en later ten tijde van de ontzuiling als de bevrijding van het individu uit deze groepen.

In het filosofische debat komt deze tegenstelling terug in de discussies tussen liberalen en communitaristen. Zonder het grote belang van gemeenschappen te ontkennen zien de eersten de samenleving au fond als een contract tussen individuen die op min of meer rationele wijze instemmen met belangrijke maatschappelijke samenlevingsprincipes, terwijl de laatsten van mening zijn dat de fundamentele basis van samenlevingen gevormd wordt door gedeelde normen en waarden die zich op gemeenschapsniveau hebben ontwikkeld en waarvan individuen zich niet zomaar, ook niet via een artificieel denkexperiment als Rawls' 'original position' los kunnen maken.

Voor buitenstaanders lijkt deze discussie een beetje op het kip of het ei-probleem, maar de recente discussie over voltooid leven laat zien dat deze filosofische uitgangspunten niet zonder gevolgen voor de actuele politiek zijn. D66 is typisch een liberale partij die zonder dat zij dat met zoveel woorden zegt de samenleving ziet als een rationeel contract tussen vrije individuen. Als die er na rijp beraad toe besluiten dat verder leven geen zin meer heeft, dan moet het mogelijk zijn om zelf of met hulp van anderen een einde aan het leven te maken. Een typisch communitaristische partij als de ChristenUnie kan zich op basis van de (christelijke) uitgangspunten van de partij niet voorstellen dat individuen op basis van rationeel overleg een dergelijk besluit kunnen nemen, laat staan dat mensen – ook al zijn zij niet christelijk – de vrijheid zouden moeten krijgen om hun lot in eigen hand te nemen. God bepaalt of een leven voltooid is. D66'ers verwijten de ChristenUnie dat zij hun particuliere levensbeschouwing aan andere mensen wil opleggen, maar omgekeerd willen zij dat zelf natuurlijk net zo zeer. Zulke levensbeschouwelijke geschillen laten geen compromis toe zoals bij koopkrachtplaatjes, waar het verschil gedeeld kan worden of de pijn afgekocht met belastingmaatregelen.

7.7. Conclusie

Het nut en de nadelen van de democratie horen bij elkaar. Progressieven hebben in de loop van de geschiedenis meer oog gehad voor het nut dan voor de nadelen van de democratie, terwijl conservatieven de omgekeerde fout hebben gemaakt. Wat beide partijen miskennen, is dat de spanningen tussen nut en nadelen onmisbaar zijn voor een vitale democratie. De waarden van de democratie zijn reëel, belangrijk en maken inzichtelijk dat een beroep op democratie burgers zal inspireren, vooral als zij zich achtergesteld voelen. De nadelen zijn echter even reëel als onvermijdelijk. Er is geen reden om de waarden heilig te verklaren en te beweren dat alleen deze wezenlijk zijn voor de democratie. Dit staat een realistische inschatting van 'de problemen der democratie' (Bonger, 1936) in de weg. De neiging van sommigen om het populisme als wezensvreemd aan de democratie voor te stellen is zo'n verkeerde inschatting, net als de veronderstelling dat boosheid alleen maar kan voortkomen uit achterstandssituaties. Er is ook geen reden om alleen maar oog te hebben voor de nadelen van de democratie. Het zou hetzelfde zijn om vanwege de uitlaatgassen te besluiten geen auto's meer toe te staan. Het *leefbaar houden* van de besproken spanningen maakt onze democratie tot een weerbare democratie, waarmee gelijk ook gezegd is dat de vitaliteit en weerbaarheid van onze democratie niet grenzeloos is. Als de spanningen tussen elite en volk, tussen gelijkheid en ongelijkheid, en tussen individu en gemeenschap te groot worden, zal onze democratie verzwakt worden, hoewel het nog niet zo eenvoudig is om aan te geven wanneer dit het geval zal zijn. Hoe verder ontwikkeld democratieën zijn, hoe verder het proces van democratisering is voortgeschreden, des te moeilijker wordt het om de verschillende waarden als vrijheid, gelijkheid en het recht om anders te zijn met elkaar te verzoenen. Hier komt democratische politiek pas echt tot z'n recht: het organiseren van verschillen en geschillen in situaties waarin een beroep op gemeenschap niet werkt.

Literatuur

- Bonger, W. (1936). *Problemen der democratie*. Groningen-batavia: Noordhoff.
- Crouch, C. (2004) *Post-democracy*. Oxford: polity Press.
- Dunn, J. (2006). *Setting the People Free; The Story of Democracy*. London: Atlantic Books.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (1982). *The Federalist Papers*. New York: Bantam Books.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. New York: Norton.
- Koenis, S. (2016). *De januskop van de democratie. Over de bronnen van boosheid in de politiek*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Lefort, C. (1992), *Het democratisch tekort; over de noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie*. Amsterdam: Boom.
- Mair, P. (2013) *Ruling the Void; The Hollowing-Out of Western Democracy*. London: Verso.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell Basic Books.
- Rancière, J. (2006). *Hatred of Democracy*. London: Verso.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge Ma.: Harvard University Press.
- RMO (2013). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rousseau, J.J. (1964). *Du Contrat social*, Paris: Gallimard.
- SCP (2015) *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: SCP.
- Swift, A. (2006). *Political Philosophy; a Beginners' Guide for Students and Politicians*. Cambridge: Polity Press.
- Taylor, Ch. (1992). *Multiculturalism and 'The Politics of Recognition'*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Tocqueville, A. de (2011). *Over de democratie in Amerika*. Rotterdam: Lemniscaat.

8. Gewone geschillen, diepe disputen en polarisatie

Jeroen de Ridder

Onenigheid is een hoeksteen van de liberale democratie. Dat burgers het oneens zijn met elkaar, is geen storend probleem, maar juist een drijvende kracht achter vernieuwing en vooruitgang. Als het goed gaat, schept de liberale democratie een publieke ruimte waar burgers en politici redenen en argumenten kunnen uitwisselen, over zowel feitelijke als normatieve kwesties: over wat de stand van zaken is en over wat we moeten doen. In die ruimte geldt alleen de kracht van het argument; geld, macht, invloed, status of reputatie tellen niet mee. Onenigheid is er een stuwende kracht. Als mensen het niet met elkaar eens zijn, kunnen ze leren van elkaar, hun standpunten wijzigen of aanscherpen en redenen articuleren en afwegen. Op die manier ontstaat er idealiter consensus, of ten minste een duidelijk meerderheidsstandpunt over wat de feiten zijn of over wat de beste oplossing is voor een praktisch vraagstuk.¹

Helaas was 'als het goed gaat' de belangrijkste frase in de vorige alinea. Het geschetste ideaal tref je in de praktijk zelden of nooit aan. Daar zijn tal van oorzaken voor aan te wijzen en sommige daarvan komen in andere bijdragen aan deze bundel aan bod. In dit essay wil ik een *kennistheoretische* analyse geven van wanneer en waarom onenigheid contraproductief kan uitpakken en hoe dat tot toenemende polarisatie in de maatschappij kan leiden. Die analyse is in de eerste plaats theoretisch-normatief en niet empirisch: ik wil laten zien dat het ideaal van redelijk debat in een

¹ Verschillende versies van dit ideaal vind je in Mill (1977 [1859]), het werk van John Dewey (bijv. in Morris & Shapiro 1993), Popper (1945) en Habermas (1990). Hedendaagse vertolkers zijn Cohen (1986), Estlund (2008) en Landemore (2012).

liberale democratie op zich – als ideaal – al beperkingen kent en alleen onder bepaalde voorwaarden kan fungeren, nog los van de vraag in hoeverre we er in de praktijk in slagen om het ideaal te implementeren. In de tweede helft van het hoofdstuk zal ik echter ook aan de hand van psychologische en sociaalwetenschappelijke literatuur laten zien dat de theoretische problemen die ik identificeer, zich daadwerkelijk voordoen en leiden tot reële praktische problemen. Aan het eind van het hoofdstuk schets ik kort enkele oplossingsrichtingen.

8.1. Gewone geschillen en diepe disputen

Stel dat wij samen met vrienden uit eten zijn geweest en aan het eind van de avond de kosten eerlijk willen verdelen. We delen het totaalbedrag door vier. Jij zegt: ‘54 euro’, terwijl ik net 56,50 euro uitgerekend had. De redelijke reactie in zo’n geval is om te checken of we het bedrag goed gelezen hebben, of we de fooi er al bij hadden gedaan, of een van ons misschien iets te veel heeft gedronken en het dan nog eventueel een keer uit te rekenen. Naar alle waarschijnlijkheid komen we dan wel op hetzelfde bedrag uit.

Zo’n situatie is typerend voor gewone, alledaagse meningsverschillen en onenigheid: *gewone geschillen*. Hadden we Emmi wel of niet uitgenodigd voor het feest? Wie zou de eindredactie van de tekst doen? Wat is de meest kosteneffectieve maatregel? Zulke geschillen hebben een aantal kenmerken. Ze zijn *relatief geïsoleerd*: je bent het over heel veel dingen eens, ook kwesties die in de buurt zitten van je meningsverschil, maar je hebt botsende opvattingen over één of een beperkt aantal punt(en). Ze zijn ook *oplosbaar*. Niet dat dat altijd helemaal moeiteloos gaat, maar partijen rekenen erop dat ze er vroeger of later uit zullen komen. Die verwachting is ook terecht omdat er *overeenstemming bestaat over de relevante kennisbronnen en de te gebruiken methode(n)* om het meningsverschil op te lossen. In het restaurant zal iedereen zeggen dat we nog eens goed moeten kijken en desnoods de

rekenmachine-app op onze telefoon moeten gebruiken en niet bijvoorbeeld de dichtstbijzijnde glazen bol moeten raadplegen.²

In de bovenstaande voorbeelden ging ik er stilzwijgend van uit dat de betrokken partijen grofweg elkaars ‘cognitieve gelijken’ zijn: even goed geïnformeerd, even intelligent en geen last van verstorende invloeden. Dat is niet altijd zo. Daarom moeten we nog een ander soort gewone geschillen onderscheiden: die waarin partijen elkaars *cognitieve ongelijken* zijn. Een expert en een leek; een ooggetuige en iemand die het van horen zeggen heeft; een ervaringsdeskundige en een beginneling. In principe is het voor zulke geschillen ook duidelijk wat er gedaan moet worden. De leek die van mening verschilt met een expert, kan maar beter zijn eigen standpunt opgeven of afzwakken. Om dat advies toe te passen, moet er wel overeenstemming bestaan over wie de experts zijn. Gelukkig is hier vaak aan voldaan en volgen we de adviezen van onze artsen, advocaten, hulpverleners, wetenschappers en andere experts regelmatig op.

Behalve gewone geschillen, zijn er in liberale democratieën ook *diepe disputen*. Die kunnen bijvoorbeeld draaien om de klassieke politieke tegenstellingen tussen conservatief en progressief, confessioneel en seculier of liberaal en sociaal – vaak toegespitst op concrete economische of ethische vraagstukken: herverdelingsvraagstukken, privatisering, abortus en euthanasie, voltooid leven, Zwarte Piet of immigratie. Maar ook om ingewikkelde feitelijke vraagstukken zoals de oorzaken van klimaatverandering, verklaringen van menselijk gedrag of het bestaan van God. Kenmerkend voor zulke diepe disputen is dat ze vaak *geclusterd* zijn. Mensen die het oneens zijn over de vraag of Zwarte Piet racistisch is, hebben vaak ook botsende opvattingen over immigratie, de multiculturele samenleving en misschien ook wel over de EU en andere thema's. Diepe disputen zijn vaak *niet of nauwelijks oplosbaar* en mensen verwachten ook niet dat

2 In de kennisleer is de afgelopen jaren veel geschreven over hoe we moeten reageren op zulke gewone geschillen (Feldman & Warfield, 2010; Christensen & Lackey, 2013).

dat kan. Als er toch samengewerkt moet worden in de politiek, worden er standpunten uitgeruild of compromissen gesloten, maar echte inhoudelijke toenadering is er nauwelijks. De reden hiervoor is dat er in diepe disputen *geen overeenstemming is over kennisbronnen en methoden*. Diepe feitelijke of normatieve meningsverschillen hebben hun wortels in onderliggende opvattingen over wat betrouwbare bronnen van kennis zijn, wie of wat je kunt vertrouwen, wat overtuigend bewijs is, welke of wiens waarnemingen of ervaringen ertoe doen, wat goede argumenten zijn en hoeveel gewicht verschillende kennisbronnen moeten krijgen.³

8.2. Diepe disputen: voorbeelden

Een fundamenteel verschil tussen religieuze mensen enerzijds en agnosten of atheïsten anderzijds is of ze geloven in het bestaan van God of een andere hogere werkelijkheid. Zo'n opvatting heeft doorgaans gevolgen voor welke kenbronnen je erkent. Gelovigen denken dat religieuze ervaringen of heilige boeken informatie bevatten over de aard van de werkelijkheid of over de moraal en dat die informatie soms relevant is voor de ethiek en de politiek. Ongelovigen zullen een beroep hierop afwijzen als oncontroleerbaar, obscuur en dus onredelijk. Dat maakt dat een discussie over een concreet thema als bijvoorbeeld voltooid leven een diep dispuut kan zijn.⁴

Ook de discussie over de vraag of Zwarte Piet racistisch is, kun je zo begrijpen. Daar gaat het niet om religieuze bronnen, maar om een beroep op ervaringen, met name ervaringen van

3 Lynch (2010) en Kappel (2012) maken een vergelijkbaar onderscheid tussen gewone en diepe meningsverschillen.

4 Of een concrete discussie een diep dispuut is, hangt dus niet slechts af van het onderwerp, maar van de betrokken partijen en hun opvattingen over kenbronnen en methoden. Zo kan een discussie over voltooid leven tussen sommige partijen een gewoon geschil zijn (als ze dezelfde kenbronnen en methoden erkennen), maar tussen andere partijen een diep dispuut (als ze dat niet doen).

(alledaags) racisme die groepen minderheden in Nederland hebben. Een afkeurende of bange blik van een voorbijganger, ongelijke behandeling bij een uitgaansgelegenheid, een goedbedoeld compliment dat iemand ‘zo goed Nederlands spreekt’, lagere kansen op een baan, enzovoorts. Het onbekommerde optreden van Zwarte Piet staat voor minderheden symbool voor de blinde vlek voor alledaags racisme die veel (blanke) Nederlanders hebben. Een deel van de polarisatie rond dit onderwerp valt te verklaren uit het feit dat de voorstanders van Zwarte Piet deze ervaringen simpelweg niet delen – ze ondervinden ze zelf immers niet aan den lijve – en ook niet kunnen of willen accepteren dat de mensen die erover vertellen een punt hebben. Zij vinden Zwarte Piet onderdeel van een onschuldig kinderfeest. Ook hier speelt een dieperliggend verschil van opvatting over welke kennisbronnen je serieus moet nemen, een rol. Voorstanders van Zwarte Piet zeggen misschien niet expliciet dat ze minderheden niet geloven, maar in de standaardreacties zetten ze de bezwaren van tegenstanders wel degelijk weg als gezeur, aanstellerij of overgevoeligheid. Als je Zwarte Piet racisme vindt, ‘snap je de lol ervan gewoon niet’, ‘wil je zeker ook geen blanke vla’, ‘moet je eens uit je slachtofferrol komen’ of ‘doe je politiek-correct’. Zo wordt een potentiële bron van kennis – ervaringen van anderen – buitenspel gezet. Dat maakt dat discussiërende partijen elkaar niet of nauwelijks kunnen begrijpen. De een beroept zich op zaken die de ander niet als zinvol, redelijk en relevant voor de discussie ziet.

8.3. Redelijkheid in het geding

Diepe disputen leveren een direct probleem op voor het ideaal van redelijke democratische discussie dat ik in de inleiding schetste. Een diep dispuut ondermijnt namelijk een van de pijlers onder dit ideaal, namelijk de gedachte dat het uitwisselen van ervaringen, redenen en argumenten op redelijke wijze *behoort* te geschieden en ook *kan* geschieden.

Redelijkheid (of rationaliteit) is een normatieve notie. Als je een argument of een discussie als redelijk bestempelt, is dat een compliment. Je stelt daarmee dat er iets goed is gegaan vanuit het perspectief van verantwoord intellectueel gedrag en kennisverwerving. Evenzo is 'onredelijk' een diskwalificatie. Wie onredelijk is, voldoet niet aan de normen voor acceptabel of goed intellectueel gedrag. Het ideaal van redelijkheid bestaat uit een verzameling *epistemische normen*: normen over wat telt als bewijs, wie of wat geloofwaardig is, wat goed redeneren is, hoe je redenen en argumenten moet afwegen.

Deze normen zijn meestal niet officieel vastgelegd, tenzij daar goede redenen voor zijn zoals in de rechtspraak of in de methodologie van wetenschappelijk onderzoek. Ze zijn ook niet altijd tot in detail uitgewerkt. Vooral in het dagelijks leven werken we met behoorlijk vage en abstracte normen: 'Wees niet al te goedgelovig' of 'Zoek het nog een keer op als je twijfelt'. Epistemische normen kunnen ook per persoon, context en situatie verschillen. De normen voor een huisarts die een diagnose moet stellen, zijn veeleisender dan die voor een huisvader die wil weten waar de fietssleutel van zijn kind is. Als je een hypotheek wilt afsluiten, moet je je financiële situatie beter in kaart brengen dan wanneer je nieuwe schoenen gaat kopen. Ondanks deze variatie en vaagheid, fungeren epistemische normen wel degelijk. We zeggen dingen als: 'Dat had je niet moeten geloven' en: 'Doe niet zo onredelijk' of ook: 'Dat is een sterk staaltje onderzoeksjournalistiek' en: 'Dat is een welwillende interpretatie.' Daarin zit een impliciet beroep op epistemische normen.

Nu hebben we hierboven vastgesteld dat het kenmerkende van diepe disputen is dat de partijen onderliggende meningsverschillen hebben over kennisbronnen en methoden. Met andere woorden, ze hebben meningsverschillen over epistemische normen en dus over wat wel en niet redelijk is. Dat betekent gelukkig nog niet dat ze elkaar helemaal niet meer kunnen begrijpen. Meestal zal het zo zijn dat onenigheid over epistemische normen beperkt blijft tot een bepaalde kenbron of de weging van een bepaald type informatie, terwijl er daarnaast veel overlap is in welke normen

beide partijen aanvaarden. Voor- en tegenstanders van Zwarte Piet hebben doorgaans geen enkele moeite om meningsverschillen over de treintijden of de gezondheidseffecten van frisdrank op te lossen. Daarin spelen de betwiste ervaringen van racisme immers geen rol.

Desalniettemin zullen mensen met verschillende epistemische normen soms langs elkaar heen praten. Ze hanteren dan andere ‘spelregels’ voor de discussie. Dat gaat fout, net als wanneer je een voetbalteam tegen een rugbyteam laat spelen, elk met hun eigen spelregels. Discussies lopen dan vast, omdat mensen elkaars argumenten en standpunten niet meer als redelijk kunnen zien; ze komen immers voort uit de toepassing van verschillende, deels niet-overlappende epistemische normen. Daardoor ontbreekt ook de gemeenschappelijke basis om de discussie verder te brengen en op te lossen. Zo loopt het liberaal-democratische ideaal van een vrije en redelijke uitwisseling van gedachten en argumenten stuk op diepe disputen.

8.4. Van diepe disputen naar polarisatie

Dat een abstract ideaal voor kennisvorming ondermijnd wordt, is tot daaraan toe. Diepe disputen hebben echter niet slechts gevolgen in het kennisdomein. Ze leiden ook gemakkelijk tot polarisatie en conflictgedrag tussen burgers.

Hoe we de redelijkheid van andere mensen inschatten, beïnvloedt hoe serieus we hun opvattingen, gevoelens, wensen en belangen nemen. Als je vindt dat iemand anders er onredelijke standpunten op nahoudt – bijvoorbeeld omdat zij ze heeft gebaseerd op ervaringen of bronnen die je zelf twijfelachtig vindt of omdat zij volgens jou te veel of te weinig gewicht toekent aan informatie die je allebei erkent – zul je er weinig bezwaar in zien haar standpunten te negeren. Van iemand die in een dronken bui uitlegt waarom de hypotheekrenteaf trek nooit afgeschaf t zou moeten worden, trek je je immers ook weinig aan. Dat brengt met zich mee dat je iemand minder serieus neemt en afschrijft als

relevante gesprekspartner. Dat geldt in eerste instantie voor het betreffende gespreksonderwerp, maar we hebben eerder gezien dat diepe disputen vaak geclusterd zijn, dus dit effect breidt zich uit als een olievlek. Zo ontstaat er een verzameling van min of meer samenhangende onderwerpen waarover je de mening van andere mensen naast je neerlegt.

Dit effect kan zichzelf gemakkelijk verder versterken. Als je eenmaal besloten hebt dat de meningen van bepaalde (groepen) mensen van weinig waarde zijn, komen hun standpunten en argumenten niet meer bij je binnen. Tegelijkertijd zie je je eigen gelijk vooral bevestigd bij mensen met wie je wel in gesprek bent. Zij delen immers hetzelfde kader van epistemische normen, waardoor je hun argumenten begrijpt en overtuigend vindt (voor zover het inderdaad goede argumenten zijn volgens jullie epistemische normen). Dit zijn precies omstandigheden waarin een effect optreedt dat psychologen ‘groeps polarisatie’ noemen (Lord et al., 1979). Als mensen met een duidelijk standpunt nieuwe informatie krijgen te verwerken, zien ze vooral die informatie die hun eigen gelijk bevestigt. Als ze bovendien een groep met gelijkgestemden vormen, worden ze nog zekerder van hun zaak en gaan ze nog extremere standpunten innemen. Dat gebeurt niet alleen als men nieuwe informatie verwerkt, maar ook als de groep bestaande informatie bespreekt en bekende argumenten uitwisselt. Het gevolg hiervan is dat de overtuiging dat andere mensen onredelijk zijn, sterker wordt en dat mensen hun keuze om de onredelijke opvattingen van anderen te negeren bevestigd zien.⁵

Tot nu toe heb ik het vooral gehad over de gevolgen van diepe disputen voor wat mensen geloven en hoe ze denken over anderen, maar nog niet over meer praktisch gedrag. Dat levert

5 Je zou hier ook aan informatiebubbels en echokamers kunnen denken (Pariser, 2011; Sunstein, 2017). Ik laat dat achterwege, omdat onderzoek de nodige vraagtekens plaatst bij het bestaan en de verklarende kracht van deze fenomenen (Flaxman et al., 2016; Dutton et al., 2017, Fletcher & Nielsen 2017, voor de Nederlandse situatie: <http://stukroodvlees.nl/de-filterbubbel-doorgeprikhet-negatieve-effect-van-gepersonaliseerde-media-valt-mee/>).

weliswaar geen rooskleurig plaatje op, maar iemand zou kunnen opperen dat de schade toch nog beperkt blijft als dit alles is. Dat mensen zich te weinig aantrekken van elkaars opvattingen is jammer, maar ook weer niet onoverkomelijk als ze in de praktijk van alledag – thuis, op het werk, in de politiek en op andere plekken – maar wel rekening met elkaar willen houden. Helaas zijn er ook sterke aanwijzingen dat diepe disputen wel degelijk tot praktische polarisatie en conflicten leiden.

Hoe we denken over anderen, maakt namelijk verschil voor hoe we hen behandelen, vooral als we hun standpunten echt onredelijk vinden. Dat is een alledaags ervaringsfeit, dat bovendien bevestigd wordt door wetenschappelijk onderzoek. Als het even kan, nodigen we die PVV-stemmende oom liever niet uit op ons feestje. Voor een beetje columnist is het altijd weer makkelijk scoren om die ‘gristengekkies’ eens lekker op hun nummer te zetten. (Als u deze voorbeelden niet direct overtuigend vindt, past u ze dan aan met andere figuranten die er opvattingen op nahouden die tegenovergesteld zijn aan de uwe.) Extremere vormen hiervan hebben we de afgelopen jaren gezien bij verhitte informatieavonden over nieuwe asielzoekerscentra die soms zelfs ontaardden in rellen of al bij voorbaat afgelast moesten worden wegens dreiging. Denk ook aan de ruim veertigduizend mensen die op Facebook belangstelling toonden voor de ‘uitzwaaidag’ voor Sylvana Simons, toen zij in 2016 had aangekondigd actief te worden bij de nieuwe politieke partij DENK, of aan de soms onvoorstelbaar grove reacties op sociale media op nieuwsberichten over omgekomen bootvluchtelingen.⁶

Daarnaast is er het nodige onderzoek dat laat zien dat mensen die er onverenigbare politieke opvattingen op nahouden – en dus in diepe disputen verwickeld zijn – elkaar daadwerkelijk als tegenstanders of vijanden gaan behandelen. De Amerikaanse

6 Natuurlijk is ‘reaguren’ op sociale media niet hetzelfde als interacteren in het echte leven. Desalniettemin lijkt het aannemelijk dat de minachting voor andere mensen die uit zulke reacties spreekt, zich bij sommigen ook kan uiten in conflictgedrag.

politieke wetenschappers Shanto Iyengar en Sean Westwood vroegen meer dan duizend mensen om fictieve cv's van recent geslaagde (mannelijke) scholieren te beoordelen op hun geschiktheid voor een baan die niets met politiek te maken had (Iyengar & Westwood, 2015). Ze construeerden vier basistypen kandidaten: met een hoog of iets lager eindcijfergemiddelde en met een expliciet republikeins of democratisch profiel. Ze brachten ook in kaart of de deelnemers aan het experiment zelf een sterk of zwak republikeins of democratisch profiel hadden of onafhankelijk waren. Deelnemers moesten vervolgens, op basis van cv's, steeds de beste van twee kandidaten kiezen. De resultaten logen er niet om: deelnemers met een democratisch politiek profiel kozen in 80% van de gevallen voor een democratische kandidaat; republikeinen in 69% voor een republikein. Zelfs als de republikeinse kandidaat een hoger cijfergemiddelde had, kozen sterk-democratische deelnemers in 70% van de gevallen voor de democratische kandidaat. Sterk-republikeinse deelnemers kozen zelfs in 85% van de gevallen voor de slechter gekwalificeerde republikeinse kandidaat. In hetzelfde artikel rapporteren de auteurs ook over experimenten die laten zien dat mensen onmiddellijke negatieve emotionele reacties vertonen op mensen met tegengestelde politieke opvattingen en dat ze hen, als ze de kans krijgen, slechter behandelen door hen minder geld te geven.

Zo is er veel meer onderzoek. In een boek dat de stand van zaken in de wetenschappelijke bestudering van kiezersgedrag bespreekt, vat Ilya Somin de resultaten samen met een veelzeggende metafoor. Kiezers zijn goed te vergelijken met fans van een sportclub (Somin, 2013: 78). De lol zit in het aanmoedigen van je eigen club en het ruzie maken met fans van andere clubs en zeker niet in een nuchtere evaluatie van de werkelijke prestaties van je club of in het je inleven in de fans van andere clubs. De politieke filosoof Jason Brennan kiest een nog krasser beeld. Als we sterke politieke overtuigingen hebben, zijn we net *hooligans*: *wij* zijn goed en *zij* zijn slecht en dom, *onze* overtredingen zien we door de vingers, maar *hun* fouten zijn onvergeeflijk – onze club gaat boven alles (Brennan, 2016: 39).

De conclusie luidt dus dat diepe disputen een serieus probleem vormen voor zowel het ideaal als de praktijk van de liberale democratie. Ze leiden ertoe dat burgers elkaar niet meer als redelijke gesprekspartners zien, maar elkaar gaan beschouwen en behandelen als irrationeel, dom en slecht – als vijanden.

8.5. Wat te doen?

Valt hier iets aan te doen? Kunnen diepe disputen toch op de een of andere manier opgelost worden of zijn de negatieve effecten ervan te verminderen? Hoewel dit niet eenvoudig is, wil ik een paar suggesties aandragen. Heel algemeen gezegd zou het helpen als mensen een meer open, lerende houding krijgen. Of, om het klassieker te zeggen, als ze intellectuele deugden zoals intellectuele nederigheid, *openmindedness* en leergierigheid aanleren. Zo'n houding doet je beseffen dat je eigen wereldbeeld voor verbetering vatbaar is en gecorrigeerd kan worden door inzichten en ervaringen van andere mensen, ook als het niet 'jouw soort mensen' zijn (vgl. Lynch, 2018). Zo'n houding vertaalt zich ook in concreet gedrag: je standpunt opschorten, welwillend luisteren, de moeite nemen om je in andermans belevingswereld te verplaatsen, de redelijkheid van zijn of haar standpunten proberen te doorgronden en – ook als je blijft vinden dat de ander het mis heeft – zijn of haar ideeën tolereren en zoeken naar praktische compromissen.

Cognitief-psychologisch en sociaal-psychologisch onderzoek van de afgelopen decennia heeft laten zien dat zo'n houding als de bovenstaande heel moeilijk te realiseren is (zie bijv. Baron, 2008; Kahneman, 2011). Dat maakt de problemen zo hardnekkig. Toch zijn er ook enkele concrete suggesties die kunnen helpen.

De eerste twee komen uit het werk van de Amerikaanse psycholoog Dan Kahan. In een serie artikelen heeft hij laten zien dat mensen vatbaar zijn voor 'culturele cognitie': hun opvattingen hangen sterk af van hun culturele identiteit: hun sociale groep, politieke kleur, religie enz. (Kahan, 2011; 2014). Simpel gezegd:

mensen zijn geneigd te geloven en te denken wat ‘mensen zoals zij’ ook geloven en denken.⁷ Dat heeft gevolgen voor hoe ze nieuwe informatie verwerken. Als die uit een bron komt die ze vanuit de eigen culturele identiteit onbetrouwbaar vinden, of verpakt is in een breder verhaal dat niet past bij de eigen identiteit, dan wijzen ze die informatie af. Dat verklaart waarom mensen die geloven in natuurgeneeskunde niet te overtuigen zijn met een wetenschappelijk doortimmerd betoog over de veiligheid en werking van vaccins. Zo’n betoog komt immers uit de voor hen verdachte hoek van de reguliere geneeskunde en officiële overheidsvoorlichting waarin natuurgeneeswijzen niet serieus genomen worden.

De keerzijde van dit mechanisme levert echter een interessante suggestie op. Mensen nemen informatie wel serieus als ze die zien als passend bij hun identiteit. Dat betekent dat de manier waarop informatie gepresenteerd wordt en de bron waaruit ze komt enorme verschillen kunnen maken voor de overtuigingskracht en het effect ervan. Om het concreet te maken: als de presentatoren van Voetbal Inside met een paar foute grappen duidelijk zouden kunnen maken dat Zwarte Piet toch weleens racistisch kan zijn, dan neemt de spreekwoordelijke ‘normale, hardwerkende Nederlander’ dat waarschijnlijk wel aan. Je kunt daar je neus voor ophalen en volhouden dat het anders zou moeten zijn, maar dat helpt in elk geval niet. Het is veel verstandiger om een pragmatische houding in te nemen en een mogelijkheid als deze aan te grijpen om polarisatie tegen te gaan.

Recenter werk van Dan Kahan (2017) bevat een tweede suggestie. Mensen die nieuwsgierig zijn naar wetenschap – die het leuk vinden om de wetenschapsbijlage van de krant of populairwetenschappelijke boeken te lezen – zijn beter in staat om politiek relevante informatie op een open en onbevooroordeelde manier te verwerken. Zo’n houding kun je niet van het ene op het andere moment aanzetten, maar we kunnen wel proberen

7 Achen & Bartels (2016) bevestigen dit beeld voor wat betreft kiezersgedrag. Mensen brengen hun stem uit op wat ze zien als de partij voor ‘mensen zoals zij’.

om in het lager en middelbaar onderwijs zoveel mogelijk een leergierige en nieuwsgierige houding te stimuleren door kinderen de lol van onderzoeken bij te brengen. Op de langere termijn kan dat polarisatie tegengaan.

De derde en laatste suggestie heeft te maken met het feit dat mensen lijden aan een 'illusie van begrip': we overschatten consequent hoeveel we echt begrijpen van de wereld om ons heen (Sloman & Fernbach, 2017). Dat geldt voor eenvoudige huistuin-en-keuken apparaten (wat doet zo'n zwanenhals onder een toiletfonteinje eigenlijk?) tot ingewikkelde sociaaleconomische vraagstukken (moet de overheid investeren in tijden van economische teruggang?). Gelukkig blijkt hier echter ook een betrekkelijk eenvoudige remedie voor te zijn. Als je mensen vraagt om aan anderen uit te leggen hoe iets dan precies werkt, lukt hen dat doorgaans maar matig en die ervaring maakt hen direct minder zeker van hun zaak. De relevantie hiervan voor ons onderwerp is als volgt. Mensen die in een diep dispuut overtuigd zijn van hun eigen gelijk, luisteren niet meer naar anderen. Maar als die zekerheid doorbroken wordt, komt er ruimte om de ander echt te horen. De politieke wetenschapper Diana Mutz (2006) heeft laten zien dat dit ook echt zo werkt in politieke discussies. Als mensen rustig moeten luisteren naar de ideeën van mensen aan een andere kant van het politieke spectrum, hun eigen standpunten moeten onderbouwen en met hun tegenstanders moeten overleggen, dan raken ze minder overtuigd van hun eigen gelijk, worden ze minder activistisch en twijfelen ze langer over wat de juiste politieke keuze is. Ditzelfde effect treedt op in de experimenten met deliberatieve democratie die David van Reybrouck (2016) zo enthousiast beschrijft. Ook daarin blijken mensen met diverse politieke opvattingen na verloop van tijd constructief te kunnen samenwerken als ze in een context worden geplaatst waarin ze de moeite moeten nemen om echt naar elkaar te luisteren en samen moeten zoeken naar oplossingen. Als we mensen dus in situaties brengen waarin ze hun tegengestelde ideeën aan elkaar moeten uitleggen en samen moeten overleggen, blijkt het mogelijk om zelfs diepe disputen te overbruggen.

8.6. Conclusie

Diepe disputen ontstaan als mensen het bewust of onbewust oneens zijn over epistemische normen: wat telt als bewijs, wie of wat is betrouwbaar, wat is een goed argument? Dit soort disputen ondermijnen zowel het ideaal als de praktijk van redelijke discussie in een liberale democratie. Ze zorgen ervoor dat burgers elkaar niet meer zien als redelijke gesprekspartners van wie ze kunnen leren, maar als irrationeel, dom en slecht – als vijanden. Als we beter met diepe disputen leren omgaan – bijvoorbeeld op de hierboven beschreven manieren – maken we onze democratie weerbaarder.

Literatuur

- Achen, Ch. & Bartels, L. (2016). *Democracy for Realists*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Baron, J. (2008). *Thinking and Deciding*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, J. (2016). *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Christensen, D. & Lackey, J. (Eds) (2013). *The Epistemology of Disagreement: New Essays*. New York: Oxford University Press.
- Cohen, J. (1986). 'An Epistemic Conception of Democracy', *Ethics* 91(1): 26-38.
- Dutton, W., Dubois, E. & Blank, G. (2017). 'Search and Politics: The Uses and Impacts of Search in Britain, France, Germany, Italy, Poland, Spain, and the United States', *Quello Center Working Paper No. 5-1-17*. Michigan: Michigan State University.
- Estlund, D. (2008). *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Feldman, R. & Warfield, T. (Eds) (2010). *Disagreement*. New York: Oxford University Press.
- Flaxman, S., Goel, S. & Rao, J. (2016). 'Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption', *Public Opinion Quarterly* 80: 298-320.
- Fletcher, R. & Kleis Nielsen, R. (2017). 'Are News Audiences Increasingly Fragmented? A Cross-National Comparative Analysis of Cross-Platform News Audience Fragmentation and Duplication', *Journal of Communication* 67(4): 476-498.
- Habermas, J. (1990 [1983]). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Christian Lenhardt and Shierry Weber Nicholsen (transl.). Cambridge, MA: MIT Press.

- Iyengar, S. & Westwood, S. (2015). 'Fear and Loathing Across Party Lines: New Evidence on Group Polarization', *American Journal of Political Science* 59(3): 690-707.
- Kahan, D. (2014). 'Making Climate-Science Communication Evidence-Based – All the Way Down', in Maxwell Boykoff and Desirai Crow (Eds), *Culture, Politics and Climate Change*. London: Routledge, 203-221.
- Kahan, D., Jenkins-Smith, H. & Braman, D. (2011). 'Cultural Cognition of Scientific Consensus', *Journal of Risk Research* 14: 147-174.
- Kahan, D., Landrum, A., Carpenter, K., Helft, L. & Hall Jamieson, K. (2017). 'Science Curiosity and Political Information Processing', *Political Psychology* 38: 179-199.
- Kahnemann, D. (2011). *Thinking: Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus, and Giroux.
- Kappel, K. (2012). 'The Problem of Deep Disagreement', *Discipline Filosofiche* 22(2): 7-25.
- Landemore, H. (2012). *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.
- Lord, Ch., Ross, L. & Lepper, M. (1979). 'Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence', *Journal of Personality and Social Psychology*, 37(11): 2098-2109.
- Lynch, M. (2010). 'Epistemic Circularity and Epistemic Incommensurability', in A. Haddock, A. Millar & D. Pritchard (Eds), *Social Epistemology*. Oxford: Oxford University Press, 262-277.
- Lynch, M. (2018). 'Epistemic Humility and Public Discourse', te verschijnen in *Episteme*.
- Mill, J.S. (1977 [1859]). *Essays on Politics and Society. Collected Works Vol. 18*. Ed. J.M. Robson. London: Kegan & Paul.
- Morris, D. & Shapiro, I. (Eds) (1993). *John Dewey: The Political Writings*, Indianapolis: Hackett.
- Mutz, D. (2006). *Hearing the Other Side*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble*. London: Penguin.
- Popper, K. (1945). *The Open Society and Its Enemies* (2 Volumes). London: Routledge.
- Reybrouck, D. van (2016). *Tegen verkiezingen*. 12^e druk. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Sloman, S. & Fernbach, Ph. (2017). *The Knowledge Illusion*. New York: Riverhead.
- Somin, I. (2013). *Democracy and Political Ignorance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sunstein, C. (2017). *#Republic*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

9. Weerbare democratie, Europa en het vraagstuk van de antirechtsstatelijke partijen

*Bastiaan Rijpkema*¹

2017 was een belangrijk verkiezingsjaar binnen de Europese Unie. In Nederland, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk waren verkiezingen en in al deze landen hadden rechts-populistische partijen aan kracht gewonnen. Na de Brexit en de verkiezing van Trump in 2016 zou de populistische revolutie voortgezet worden op het Europese continent (Müller, 2017a: 11) – een ‘patriottische lente’, aldus Geert Wilders.² Premier Rutte maakte er tijdens de verkiezingscampagne een reeks finales van: in Nederland de kwartfinale, in Frankrijk de halve finale, en in september konden we ons opmaken voor een Duitse finale in de strijd tegen ‘het verkeerde populisme’.³

De rechts-populistische partijen boekten echter geen overweldigende successen. Drie maanden voor de verkiezingen werd de PVV nog op meer dan dertig zetels gepeild,⁴ maar het werden er in maart 2017 slechts twintig – op dertien zetels afstand van de grootste partij, de VVD. In Frankrijk bereikte Marine Le

1 Dit is een ingekorte en bewerkte versie van het hoofdstuk ‘Democratie als zelfcorrectie *revisited*: nadere aantekeningen bij de weerbare democratie’, p. 31-59, in: Afshin Ellian, Gelijk Molier & Bastiaan Rijpkema (Red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom 2018. De auteur dankt Sarah de Lange en Jasper Zuure, redacteuren van deze bundel, voor hun nuttige commentaar op de conceptversie van deze bijdrage.

2 ‘Radicaal rechts hoopt op “nieuw Europa”’, *Het Financieele Dagblad*, 23 januari 2017.

3 ‘Populistische revolutie bleef uit; strategie Rutte gamechanger?’, *NOS* (online), 16 maart 2017.

4 ‘Peilingwijzer: opmars PVV zet door’, *NOS* (online), 21 december 2016.

Pen wel de tweede ronde van de presidentsverkiezingen, maar legde ze het uiteindelijk (ruim) af tegen Emmanuel Macron (Van der Wiel, 2017). Eind september kwam de AfD dan wel in de Bondsdag, maar bleef CDU/CSU de grootste partij van Duitsland (Eijvoogel, 2017). Een maand later wonnen ook de Oostenrijkse christendemocraten: de ÖVP bleef het rechts-populistische FPÖ voor bij de parlementsverkiezingen (Van der Marel, 2017).

Volgens Rutte was in de lage landen het ‘verkeerde populisme’ gestuit: Nederland had ‘ho’ gezegd.⁵ De EU had ‘de wind in de zeilen’, meende Juncker in zijn ‘State of the Union’ (Peeperkorn, 2017; Staat van de Unie, 2017). Daaraan voegde Macron even later zijn plannen toe voor een ‘soeverein, verenigd en democratisch’ Europa (Vermaas, 2017). Vlak voor de ‘Duitse finale’ verwoordde Eurocommissaris Timmermans het hervonden optimisme: ‘De populistische lente is een Europese lente geworden’.⁶

In 2016 leek, in de woorden van Nigel Farage, een populistische ‘tsunami’ het continent te gaan overspoelen (Müller, 2017a: 11); in 2017 bleek ze al ergens ver voor de Atlantische kust stuk geslagen. Het contrast kon nauwelijks groter. Politicoloog Cas Mudde vat die omslag mooi samen:

The electoral victories of Emmanuel Macron in France and Mark Rutte in the Netherlands have significantly changed the discourse on European politics. The international media has gone from ‘populism is unbeatable’ to ‘populism is dead.’ Obviously, neither is or was true (Mudde, 2017).

Mudde wijst erop dat populistische partijen een factor van betekenis blijven in de Europese politiek. Electoraal hebben ze het na

5 ‘Rutte: Nederland zegt “ho” tegen verkeerde soort populisme’, NOS (online), 15 maart 2017 (citaat in het videofragment). Overigens waarschuwde Rutte na de Franse verkiezingen wel voor voorbarig optimisme, zie Alonso, 2017.

6 ‘Timmermans: populistische lente is Europese lente geworden’, NOS (online), 12 september 2017.

de Tweede Wereldoorlog gemiddeld nog nooit beter gedaan en in een aantal landen regeren ze zelfs (Mudde, 2017).

De PVV is met twintig zetels inderdaad de tweede partij van Nederland. En in Hongarije is de rechts-populistische Fidesz-partij van Orbán sinds 2010 aan de macht en haalde het tot twee keer toe een tweederdemeerderheid. In die tijd zijn de kiesdistricten sterk in het voordeel van Fidesz hertekend (Kornai, 2015: 41-42), is het constitutioneel hof vleugellam gemaakt (Bugarcic & Ginsburg, 2016: 73) en wordt de nieuwsvoorziening steeds verder gedomineerd door pro-Fidesz media (Heller, 2017: 543; AIV, 2017: 43-44). In Polen dreigt het rechts-populistische Prawo i Sprawiedliwość (PiS) het Hongaarse recept te volgen en zijn er voortdurende pogingen om de rechterlijke macht onder politieke controle te brengen (De la Baume, 2017).

Hongarije en Polen zijn zo interessant omdat we daar zien hoe rechts-populistische partijen hun regeringsmacht kunnen aanwenden. Behalve dat het duidelijk maakt dat populisten wel degelijk kunnen regeren (Müller, 2017a: 59-93), laat het ook zien dat ze hun populistische program daadwerkelijk omzetten in concrete maatregelen en die staan regelmatig op gespannen voet met de rechtsstaat (Mudde, 2016: 28). Dat leidt tot een belangrijke vraag, die in reactie op *Weerbare democratie* (Rijkema, 2015) ook wel is gesteld: hebben we niet te maken met een nieuw type dreiging voor de democratische rechtsstaat, namelijk *antirechtsstatelijke*, in plaats van antidemocratische, partijen? Oftewel: zouden we niet moeten concluderen dat het werkelijk prangende vraagstuk gevormd wordt door partijen die zich keren tegen de rechtsstaat – zoals in Hongarije en Polen, waar de rechterlijke onafhankelijkheid onder druk staat? Een vraag die ook voor Nederland niet onbelangrijk is, gezien het antirechtsstatelijke karakter van de voorstellen van de op een na grootste partij in de Tweede Kamer.⁷

Hoe moeten we antirechtsstatelijke partijen vanuit politiek- en rechtsfilosofisch perspectief duiden? Die kwestie wil ik hier

7 Zie hieronder voor een bespreking van enkele voorstellen van de PVV.

bespreken. Een bespreking van antirechtsstatelijke partijen, en de juiste reactie daarop, is echter niet compleet zonder een blik op het Europese niveau. De verdediging van de democratische rechtsstaat is steeds meer een Europese discussie (Rijkema, 2015: 185; AIV, 2017). Daaraan kan Nederland zich vanzelfsprekend niet onttrekken – ze deelt de EU met Hongarije en Polen. Ik sluit daarom af met een bespreking van de Europese dimensie: is het legitiem dat de EU zich bezighoudt met de democratie en rechtsstaat in haar lidstaten en over welke mogelijkheden daartoe beschikt zij reeds?

9.1. Antirechtsstatelijke partijen: een ander vraagstuk?

In *Weerbare democratie* ontwikkel ik een theorie die zich richt op de verdediging van de democratie tegen *antidemocratische* partijen. Aan de hand van een aantal reacties op deze theorie wil ik het vraagstuk van de antirechtsstatelijke partijen behandelen. De belangrijkste vraag daarbij is: hebben we inderdaad te maken met een nieuwe, andersoortige dreiging? Daartoe zet ik hieronder eerst kort de theorie van democratie als zelfcorrectie uiteen.

Democratie als zelfcorrectie

De rechtvaardiging voor het ingrijpen tegen antidemocraten kan worden gevonden in het unieke zelfcorrigerende vermogen van de democratie. ‘Eén der sterkste zijden van de democratie wordt gevormd door haar ‘zelfcorrectie’, schrijft de Amsterdamse hoogleraar staatsrecht George van den Bergh in 1936 (Van den Bergh, 2014: 129). In een democratie, meent Van den Bergh, besturen burgers zichzelf door middel van zelfcorrectie. Maar als we ons alle mogelijke besluiten in een democratie voor de geest te halen, valt al snel op dat één besluit significant verschilt van *alle* andere besluiten. Dat is het besluit om de democratie af te schaffen. Het is het enige besluit dat niet voor correctie vatbaar is

en daarmee het enige *definitieve* besluit in een democratie. Op dit besluit kunnen burgers niet op vreedzame, democratische wijze terugkomen (Van den Bergh, 2014: 129). Wanneer democratie op deze manier wordt begrepen, wordt duidelijk dat dit ene besluit als ondemocratisch aan te merken is. Een democratie pleegt geen verraad aan haar eigen principes wanneer ze zich hiertegen verzet (Rijpkema, 2015: 63-66; 104).

In *Weerbare democratie* probeer ik dit idee van Van den Bergh verder uit te werken.⁸ Wat betekent het immers om te zeggen dat de kern van democratie niet zozeer wordt gevormd door meerderheidsbesluitvorming alleen, maar door zelfcorrectie? Democratie als zelfcorrectie verlegt de focus van het *nemen* van besluiten naar het kunnen *herroepen* van besluiten. We vinden aanknopingspunten in het werk van wetenschaps- en politiek filosoof Karl Popper als het gaat om het *lerende* aspect van democratie als zelfcorrectie. Een democratie is, als geen ander politiek systeem, in staat om te leren van gemaakte fouten en benadert daarmee, uiteraard op onvolkomen wijze, de wetenschap. Democratische leiders staan bloot aan de meest vergaande kritiek van in potentie iedere burger, en daardoor maken ze minder snel fouten en persisteren minder lang in reeds gemaakte fouten dan hun autocratische tegenhangers.

Deze gedachte tracht ik vervolgens uit te bouwen tot een werkbare verbodgrond voor antidemocratische partijen. Met alleen het vaststellen dat een democratie zich mag verzetten tegen zij die een einde aan democratische zelfcorrectie willen maken, ben je er niet. We moeten weten welke voorstellen en maatregelen nu *precies* het zelfcorrigerende mechanisme in gevaar brengen. We moeten het zelfcorrigerende mechanisme handen en voeten geven: een fijnzinniger detectiemechanisme – wat exact dient er gewaarborgd te worden, wil reële democratische zelfcorrectie mogelijk zijn. Daartoe analyseer ik in *Weerbare democratie* de manier waarop twee prominente en gezaghebbende juridische instituten in Europa, het Europees Hof voor de Rechten van de

8 De hiernavolgende bespreking is gebaseerd op Rijpkema, 2015: 147-205.

Mens en het Duitse *Bundesverfassungsgericht*, het begrip democratie concretiseren. Op basis daarvan kom ik tot drie beginselen die het zelfcorrigerende vermogen van de democratie dragen.

Allereerst is dat een beginsel van *evaluatie*. Wil zelfcorrectie mogelijk zijn, dan moet er om de zoveel tijd een moment zijn waarop er een gedwongen evaluatie van het beleid plaatsvindt, oftewel: periodieke verkiezingen. Idealiter vindt evaluatie van beleid natuurlijk voortdurend plaats door gekozen vertegenwoordigers en bestuurders gedurende hun termijn, maar verkiezingen zorgen voor een harde ‘sanctie’ op weinig responsieve bestuurders. Als de vertegenwoordigers en bestuurders verzuimen de benodigde zelfcorrectie aan de dag te leggen, fouten niet erkennen en weigeren nieuwe ideeën te omarmen, kunnen zijzelf vervangen worden. Zo wordt gewaarborgd democratische zelfcorrectie uiteindelijk altijd voortgaat.

Het beginsel van evaluatie is een lege huls indien er bij die verkiezingen niets te kiezen valt – oftewel: dan zijn er wel ‘verkiezingen’, maar is geen werkelijke correctie. Daarom dient ook *politieke concurrentie* beschermd te worden. Volksvertegenwoordigers en regeringen dienen concurrenten naast zich te dulden; andere politici die zich kandidaat stellen. Concurrentieoverwegingen zorgen er vervolgens voor dat er daadwerkelijk alternatieven voor het bestaande beleid worden uitgedacht, een ander samenlevingsideaal wordt doordacht, dat een alternatieve coalitie zich presenteert⁹ – oftewel: dat er ook daadwerkelijk iets te *kieszen* valt.

Tot slot dient ook de *vrije meningsuiting* beschermd te worden. Om tot een zinvolle evaluatie van beleid te komen is het noodzakelijk dat staand beleid en alle aangedragen alternatieven vrijelijk kunnen worden bediscussieerd en bekritiseerd.

Mijn stelling is dat als deze beginselen worden beschermd, democratische zelfcorrectie gewaarborgd is. Een partij die zich tegen een of meerdere van deze beginselen verzet – en deze in

9 Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking van GroenLinks, SP en PvdA in reactie op het regeerakkoord van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, zie De Vries, 2017.

de kern wil aantasten – kan verboden worden, met de nadruk op *kan*.¹⁰ Dat betekent dat er nog steeds heel ‘schokkende’ besluiten genomen kunnen worden. Denk aan een plan om vrouwen (of mannen) op de werkvloer minder rechten te geven. Een dergelijk voorstel raakt niet aan de genoemde beginselen en zou daarom (in theorie) genomen kunnen worden.¹¹ Democratie als zelfcorrectie biedt echter de garantie dat dergelijke besluiten, als we weer ‘bij zinnen’ zijn gekomen, altijd *teruggedraaid* kunnen worden.

Antirechtsstatelijke partijen: twee stellingen

Een aantal interessante reacties op *Weerbare democratie* knoopt, zoals gezegd, expliciet aan bij de ‘nieuwe’ dreiging die uitgaat van antirechtsstatelijke partijen. Dan denk ik in het bijzonder aan politicoloog Meindert Fennema, in de nieuwe editie van zijn Wilders-biografie (2016), en de reacties van

10 Ten eerste dient de rechter zich een totaalbeeld van de partij te verschaffen om vervolgens vast te stellen hoe dit beeld zich verhoudt tot de beginselen van democratie als zelfcorrectie – een enkele ondemocratische uitschieter in een debat is niet voldoende om een volwaardige partij als antidemocratisch te kenmerken. Een dergelijke ‘holistische benadering’ wordt ook gevolgd door bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij het beoordelen van partijverbodszaken (zie bijvoorbeeld EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98 en 41344/98, NJ 2005, 73, m.nt. E.A. Alkema (Refah Partisi t. Turkije), par. 101, een benadering waarvoor het hof overigens ook bekritiseerd is, omdat er te veel aandacht zou zijn uitgegaan naar de uitspraken van individuele partijleden, zie Bale, 2014:198). Ten tweede hoeft de constatering dat een partij antidemocratisch is, niet automatisch tot een verbod te leiden: in een opportuniteitstoets dient nadrukkelijk gewogen te worden in hoeverre het risico voor de democratie opweegt tegen de rechteninbreuk die een partijverbod betekent (Rijkema, 2015: 71-72; 198; 199; 211). Een antidemocratische partij met geringe electorale potentie komt daarom niet voor een verbod in aanmerking. Een benadering die het BVerfG in de meest recente Duitse partijverbodzaak ook volgt (in tegenstelling tot de lijn uit de jaren vijftig, zie BVerfG 17 januari 2017, 2 BvB 1/13 (NPD II), par. 585-586, waarin de NPD niet verboden werd, zie daarover uitgebreid Ellian, Molier & Rijkema, 2017).

11 Dat wordt anders wanneer de gelijkheid tussen man en vrouw in *politieke zin* wordt aangetast, bijvoorbeeld vrouwen (of mannen) mogen niet meer stemmen, dan wel zich niet meer verkiesbaar stellen, dat raakt aan respectievelijk het beginsel van evaluatie en het beginsel van politieke concurrentie.

Maurits Meijers, Gert-Jan Geling en Jan Dirk Snel (Fennema, 2016: 292; Meijers, 2016; Geling, 2016; Snel, 2016). Zij delen de overtuiging dat met de opkomst van ‘antirechtsstatelijke partijen’ een nieuwe type dreiging voor democratische rechtsstaten zich heeft aangediend. Aan den hand van deze reacties wil ik het vraagstuk van de antirechtsstatelijke partijen hier behandelen. Hiertoe zal ik de commentaren eerst samenvatten, waarbij ik uiteraard probeer de individuele auteurs zoveel mogelijk recht te doen.¹²

Allereerst: het begrip ‘rechtsstaat’. Dit begrip wordt in de commentaren niet geëxpliciteerd, maar het is duidelijk dat de auteurs de rechtsstaat nadrukkelijk identificeren met de bescherming van *grondrechten* in brede zin (in ieder geval Fennema en Geling). Daar mogen we waarschijnlijk ook toe rekenen: *onafhankelijke rechtspraak*. Al de genoemde auteurs bespreken het antirechtstatelijke karakter van de nieuwe dreiging expliciet in de context van Hongarije en/of Turkije – staten waar nu juist dit aspect van de rechtsstaat misschien wel het sterkst onder druk staat.¹³ Dat is terecht, het belangrijkste doel van de rechtsstaat is de beperking van overheidsmacht door het recht – grondrechten, maar ook (toezicht daarop door) een onafhankelijke rechter, zijn twee belangrijke en gangbare middelen om die machtsbeperking

12 Voor een uitgebreide weergave van de commentaren, zie Rijkema, 2018. Een kleine terminologische opmerking vooraf. Het is gebruikelijk om het Amerikaanse ‘liberale democratie’ grofweg te identificeren met het continentale begrip ‘democratische rechtsstaat’, zie Cliteur & Ellian, 2016: 53-54. Dat zal ik hier ook doen, en ook met de door Meijers gebruikte term ‘liberale constitutionele democratie’ (Meijers, 2017), waarin ‘liberaal’ (vrijheidsrechten) en ‘constitutioneel’ (de beperking van overheidsmacht, die in ‘liberale democratie’ geïmpliceerd wordt door het ‘liberale’) uit elkaar gehaald worden.

13 Voor de aantastingen van het Hongaars Constitutioneel Hof zie uitgebreid Bugarcic & Ginsburg, 2016 en AIV, 2017: 47-48; ten aanzien van Turkije: na de mislukte coup van 15 juli 2016 haalt president Erdogan regelmatig het nieuws met grote zuiveringen van de rechterlijke macht, zo ontsloeg hij 107 rechters en aanklagers in mei 2017, de teller kwam daarmee op 4.238 ontslagen rechters en aanklagers, zie Etienne Verschuren, ‘Turkije ontslaat honderd rechters en aanklagers’, *NRC Handelsblad* (online), 5 mei 2017.

te realiseren (Cliteur & Ellian, 2016: 59-60).¹⁴ Daarbij zijn het ook nadrukkelijk waarden die te onderscheiden zijn van wat we het ‘democratische’ binnen de ‘democratische rechtsstaat’ zouden kunnen noemen, zoals verkiezingen en vrijheid voor politieke partijen.¹⁵

Vervolgens lijken we in de commentaren twee, te onderscheiden, maar nauw verwante, stellingen te kunnen ontwaren: 1) de *moderne* uitdagers van de democratische rechtsstaat richten zich niet tegen de democratie, maar tegen de rechtsstaat (Fennema, Geling en Snel), en 2) de vraag naar antirechtsstatelijke partijen is een *andere* dan die naar antidemocratische partijen (alle auteurs).

Antirechtsstatelijke partijen: een andere dreiging?

Op die twee stellingen zal ik mij hier richten. Als de stellingen kloppen, heeft dat gevolgen voor de theorie van democratie als zelfcorrectie. We hebben het immers over partijen die je wel kunt proberen te detecteren met een ‘fijnzinniger detectiemechanisme’, zoals democratie als zelfcorrectie probeert te zijn, maar waarbij je altijd mis zult grijpen. En niet omdat de antenne niet gevoelig genoeg is, maar omdat dit type partij zich überhaupt niet richt tegen het democratische, maar juist tegen het *rechtsstatelijke* element van de democratische rechtsstaat. Het draait niet om ‘antidemocraten’, maar ‘antirechtsstatelijken’. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat het hier dus niet gaat om

14 Zie verder ook: Belinfante & De Reede, 2015: 18, en uitgebreid over verschillende rechtsstaat-begrippen: Voermans & Gerards, m.m.v. Van Emmerik & Ten Napel, 2011: 31-32; 84-94, en AIV, 2017: 17-20.

15 En daarmee ook duidelijk te onderscheiden zijn van wat ik, binnen democratie als zelfcorrectie, definieer als democratie, daarbij benadruk ik twee belangrijke nuanceringen: 1) er worden wel grondrechten beschermd binnen democratie als zelfcorrectie, maar slechts die grondrechten die noodzakelijk zijn voor het zelfcorrigerende mechanisme (vrijheid van meningsuiting, kiesrecht en het gelijkheidsbeginsel *in politieke zin*), 2) hiermee is niet gezegd dat de andere grondrechten niet ook heel belangrijk zijn, maar slechts dat een aantasting ervan niet bedreigd dient te worden met het zwaarste middel in een democratie: het partijverbod. Zie hierover uitgebreider reeds Rijpkema, 2015, en hieronder.

verhuld antidemocratisch gedachtegoed. Het gaat dan immers nog steeds om hetzelfde probleem (verzet tegen de democratie), waarbij de vraag alleen is hoe je het probleem tijdig onderkent (bijvoorbeeld: welke maatregelen, of combinatie van maatregelen, zijn uiteindelijk feitelijk antidemocratisch, ondanks dat ze niet als zodanig aangekondigd worden?). Democratie als zelfcorrectie probeert die vraag te beantwoorden. Maar de commentaren suggereren dat het hier dus zou gaan om een *ander* probleem, namelijk om partijen die zich niet tegen democratie verzetten, maar die het (uitsluitend) op de rechtsstaat voorzien hebben.

De eerste stelling – tegenwoordig ligt de rechtsstaat onder vuur, niet de democratie – is een feitelijke uitspraak die minstens betwistbaar is. Orbán is in dit opzicht een interessante casus.¹⁶ Hij neemt maatregelen die onmiskenbaar raken aan het ‘rechtsstatelijke’ deel van de democratische rechtsstaat, zoals de ingrijpende hervormingen van het Constitutioneel Hof (Bugaric & Ginsburg, 2016; AIV, 2017: 47-48). Ook spreekt hij nadrukkelijk over het bouwen van een ‘illiberale’, maar wel *democratische* staat (Mudde, 2016: 28). Tegelijkertijd neemt Orbán ook voldoende maatregelen die, binnen democratie als zelfcorrectie, wel degelijk raken aan de principes van democratie als zelfcorrectie (evaluatie, politieke concurrentie en vrije meningsuiting). Denk onder meer aan het vastleggen van Fidesz-standpunten over doorsnee politieke vraagstukken in, niet met een gewone meerderheid te wijzigen, ‘kardinale wetten’ (Commissie van Venetië: 6-7), het vergaand hertekenen van de kiesdistricten (Kornai, 2015: 41-42; AIV, 2017: 42), het beperken van politieke advertentiecampaagnes (Scheppelle, 2013: 561), het bemoeilijken van briefstemmen voor een specifieke groep Hongaren (Wittenberg, 2017: 553-554) en de Fidesz-dominantie in het media-aanbod (Heller, 2017: 543). Het is natuurlijk een andere vraag of deze aantastingen reeds de kern van de genoemde beginselen raken of dat ze nog te tolereren zijn,

16 Deze casus wordt uitgebreid uitgewerkt in Rijkema, 2018, hier kunnen slechts enkele maatregelen van de Fidesz-regering genoemd worden.

maar het is in ieder geval duidelijk dat ze voornamelijk aan de *democratie* raken, en niet zozeer aan de rechtsstaat. Dat is zo binnen de theorie van democratie als zelfcorrectie, maar ook het nog smaller definiëren van ‘democratie’ verandert daar niets aan. Het afschermen van reguliere politieke kwesties van gewone meerderheidsbesluitvorming, ‘gerrymandering op steroïden’, ongelijke briefstemmen en het inperken van politieke advertentiecampagnes – het raakt allemaal *ook* aan de meest minimalistische, procedurele definitie van democratie. Die laatste conclusie trekt politicoloog Jan-Werner Müller ook over het Hongarije van 2017. In een bespreking van een bundel over de ontwikkelingen in de Hongaarse democratie schrijft hij:

If Hungary is a patient, what is the illness? The subtitle of the book suggests that the political pathology in question is ‘illiberal democracy.’ Yet that is a curious choice of concepts, because, as a number of contributions to this volume make clear, it is not just what conventionally are considered the liberal elements of liberal democracy – above all, the rule of law – which have been imperiled in Hungary; it is also rights and practices central to democracy itself. Unless one wants to say that it’s good enough to earn the description ‘democracy,’ if the ruling party does not stuff ballot boxes on election day, it is clear that Hungarian democracy itself is seriously damaged (to say the least). OSCE observers went on record after the 2014 elections that the vote had been free, but not fair, given gerrymandering and the use of media for the governing party’s purposes (the present volume further describes the ways in which, for instance, media pluralism has been diminished) (Müller, 2017b: 549).

Op de eerste stelling valt dus wel iets af te dingen. In ieder geval, dat lijkt zo te zijn in Hongarije, een vaak aangehaald voorbeeld, waar Orbán het ideaal van de democratische ‘illiberal state’ verkondigt. We zouden minstens moeten zeggen dat Orbán in het uitvoeren van zijn plannen er toch niet helemaal in slaagt om, met vaste hand, alleen de *liberale* elementen uit de ‘liberale

democratie' te snijden, zodat er toch ook nog regelmatig grote hompen 'democratie' worden geraakt.¹⁷

Natuurlijk kan men ook dan nog steeds stellen dat het de moderne uitdagers van de democratische rechtsstaat in *hoofdzaak* gaat om het rechtsstatelijke element, hoewel ze soms ook voorstellen doen die de democratie raken. Daar komt Nederland nadrukkelijk in beeld. Voor de PVV lijkt dat namelijk grotendeels op te gaan. Niet dat Wilders geen dingen zegt die vanuit democratisch oogpunt problematisch zijn. Denk bijvoorbeeld aan zijn 'revolte'-uitspraak, gedaan op een bijeenkomst van zijn Europese fractie:

Als ik straks de grootste ben en andere politici willen niet met mij samenwerken, dan zullen de mensen dat niet accepteren. Dan komt er een revolte. Wij laten dat niet gebeuren (De Koning, 2016).

Later nuanceerde hij deze uitspraak door te stellen dat hij natuurlijk een 'revolte' wil voorkomen; *daarom* hadden andere partijen met hem moeten praten als hij grootste was geworden in maart 2017.¹⁸ Bovendien hoopte Wilders dat een eventuele 'revolte' wel 'democratisch en geweldloos' zou zijn.¹⁹ Nog steeds niet *echt* een democratisch antwoord, maar eerder een soort politieke chantage (in de trant van 'Mijn achterban is niet te houden, praat met mij!'). Democratisch is: aan een eventueel onrustige achterban vertellen dat we in Nederland een meerpartijenstelsel hebben waarin je na verkiezingen niet automatisch aan de formatietafel zit.²⁰ Dergelijke,

17 Ter verduidelijking: daarmee wordt dus *niet* betoogd dat democratie en rechtsstaat niet los van elkaar gezien kunnen worden, zoals bijvoorbeeld de AIV in haar recente rapport over de democratische rechtsstaat in Europa stelt (zie AIV, 2017: 10-21), slechts wordt betoogd dat de vermeende (louter) *antirechtsstatelijke* partijen zich in de praktijk niet in alle gevallen enkel tegen de rechtsstatelijke elementen van de democratische rechtsstaat richten.

18 'Wilders: liever een coalitie dan een revolte', *NOS* (online), 2 februari 2016.

19 'Wilders: liever een coalitie dan een revolte', *NOS* (online), 2 februari 2016.

20 Een systeem dat Wilders kennelijk niet *wil* begrijpen, aangezien hij een paar maanden later zichzelf in de Verenigde Staten presenteerde als de 'next prime minister' van Nederland indien zijn partij de verkiezingen zou winnen, zie Kroet, 2016.

weinig democratische, uitspraken daargelaten, raakt een groot aantal PVV-voorstellen inderdaad primair aan rechtsstatelijke waarden, denk onder meer aan het sluiten van moskeeën en islamitische scholen (art. 6 Gw, de godsdienstvrijheid; art. 23 Gw, de vrijheid van onderwijs; art. 1 Gw, het gelijkheidsbeginsel) en het weren van moslims uit het leger (art. 1 Gw, het gelijkheidsbeginsel).²¹

Dan de tweede stelling: laten we inderdaad aannemen dat er partijen bestaan die zich uitsluitend keren tegen de rechtsstaat – de PVV benadert dit type partij wellicht het sterkst, hebben we in dat geval te maken met een *ander* probleem dan het geval zou zijn bij antidemocratische partijen? Een probleem dat buiten het bestek van *Weerbare democratie* valt? Moeten we het over een weerbare *rechtsstaat* hebben (Snel 2016)? Ik denk dat dit niet het geval is. Ik zou willen betogen dat het dezelfde vraag is. Oftewel: de vraag naar antirechtsstatelijke partijen *is* de vraag naar antidemocratische partijen.²²

21 Fennema wijst erop dat het plan om moskeeën en islamitische scholen te willen sluiten, uit het verkiezingsprogramma van de PVV van augustus 2016, in strijd is met art. 6, godsdienstvrijheid, en art. 23, de vrijheid van onderwijs, waarvan de godsdienstvrijheid (samen met de vrijheid van levensovertuiging) fundamenteel is voor de rechtsstaat (zie Fennema, 2016: 291). Naast de artikelen 6 en 23 kunnen onder meer nog art. 1 genoemd worden, door de godsdienstvrijheid slechts te beperken voor Nederlanders die het islamitische geloof aanhangen wordt ook het gelijkheidsbeginsel geschonden, en art. 7, de vrijheid van meningsuiting, als het gaat om het voorstel om de Koran te verbieden, zie uitgebreid: Molier, 2016: 2438-2439 en Jessurun d'Oliveira, 2017: 28-29. De consequent discriminatoire lijn van de PVV is overigens ook zien in het voorstel om moslims uit het leger te weren, waar door Fennema op gewezen wordt (zie Fennema, 2016: 289).

22 Jessurun d'Oliveira lijkt dicht bij een dergelijke opvatting te komen wanneer hij schrijft: 'Zo komen we op nog een ander probleem: is de verdediging van de democratie niet ook en tegelijkertijd onvermijdelijk een verdediging van de rechtsstaat? Zeker, die twee zijn niet identiek, en kunnen tegenover elkaar komen te staan. Democratisch genomen besluiten kunnen de rechtsstaat aantasten. [...] Hoe dan ook: het uitgangspunt van het hele debat is toch dat langs parlementair-democratische weg een totalitaire partij aan de macht kan komen, die niet alleen de democratie afschaft, maar noodzakelijkerwijs ook een aantal fundamentele rechtsstatelijke beginselen' (Jessurun d'Oliveira, 2017: 26-27). Zie ook Ten Napel, 2016: 9: 'Welbeschouwd lijkt Donner al met al een materiële opvatting van democratie te huldigen dan Rijkema. In de terminologie die Donner tijdens

Beide belagen de democratische rechtsstaat; daarbij is de kwestie steeds hetzelfde: waar trek je de ultieme grens bij het verdedigen van de democratische rechtsstaat? Wanneer mag het zwaarste verdedigingsmiddel van die democratische rechtsstaat, het partijverbod, ingezet worden? Leg je *die* grens reeds bij het aantasten van onderdelen van de rechtsstaat, of pas bij het aantasten van de democratie? Democratie als zelfcorrectie kiest voor die laatste optie en acht het uitsluiten van politieke partijen slechts *dan* gerechtvaardigd wanneer een partij de democratische zelfcorrectie wil aantasten. Zolang ze daarvan weg blijven, mogen in principe alle voorstellen gedaan worden, met dien verstande dat er ook nog zoiets als een rechtsstatelijke verdedigingslinie is.²³ Voor voorstellen die niet het zelfcorrigerende vermogen raken, maar wel onderdelen van de rechtsstaat aantasten (bijvoorbeeld het genoemde hypothetische ongelijke arbeidsrecht voor mannen en vrouwen), kan het partijverbod (de democratische verdedigingslinie) niet in stelling gebracht worden; voor die voorstellen is er de rechtsstatelijke verdedigingslinie: er geldt een verzwaarde procedure met grotere meerderheden voor dit soort voorstellen.

Kortom: de theorie van democratie als zelfcorrectie in *Weerbare democratie* is niet blind voor antirechtsstatelijke partijen, maar vindt slechts dat dergelijke partijen niet met een verbod bedreigd zouden moeten worden. Ze dienen in het democratische debat tegemoet getreden te worden (de allereerste verdedigingslinie), in de wetenschap dat er doorgaans heel veel moet gebeuren voordat een wetsvoorstel dat tegen grondrechten

het Kamerdebat uit 2006 hanteerde, is hij aanhanger van een democratische rechtsstaat, terwijl Rijkkema eerder een rechtsstatelijke democratie voorstaat. Waar Donner de rechtsstaat vooropstelt, die weliswaar democratisch moet worden gelegitimeerd, begint Rijkkema te denken vanuit de democratie die vervolgens aan bepaalde rechtsstatelijke eisen moet (blijven) voldoen. In de praktijk zullen de verschillen tussen beide visies allicht kleiner uitpakken dan zij op papier lijken te zijn. Bovendien betreft het in beide gevallen alleszins respectabele opvattingen.'

²³ Het idee van de verdedigingslijnes is ontleend aan Van der Woude, 2009, die ze overigens anders vormgeeft; voor een uitgebreidere uitwerking, zie Rijkkema, 2018.

ingaat aangenomen is, waarna het ook nog eens bloot staat aan (verdragsrechtelijke) rechterlijke toetsing²⁴ (de rechtsstatelijke verdedigingslinie), met bovendien de garantie dat democratie als zelfcorrectie erop toeziet dat, als zulke voorstellen het desondanks halen, ze altijd teruggedraaid kunnen worden (de democratische verdedigingslinie).

9.2. Antirechtsstatelijke partijen en Europa

Tot nu toe bespraken we de vraag naar antirechtsstatelijke partijen binnen een politiek-filosofische context. Dat wil zeggen: in hoeverre is ingrijpen, op basis van de weerbare democratie, gerechtvaardigd tegen antirechtsstatelijke partijen? Daarbij gaat het dan vooral om ingrijpen in een nationale context (mag de 'nationale' rechter ingrijpen in de 'nationale' democratie?).

Gezien de huidige confrontatie tussen de Europese Commissie en Polen over de omvorming van de rechtsstaat aldaar, lijkt het echter ook gepast te kijken naar het Europese niveau. De situatie op dat niveau is complexer. In *Weerbare democratie* besprak ik reeds hoe de vraag naar democratische zelfverdediging steeds meer een Europese kwestie zal worden (Rijkema, 2015: 180-186). De vraag is niettemin of er *terecht*, op het Europese, supranationale en dus bovenstatelijke, niveau bevoegdheden liggen om de democratie en/of rechtsstaat *binnen* afzonderlijke staten te beschermen, en hoe reeds bestaande beschermingsmechanismen functioneren.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens laten we daarbij buiten beschouwing: ze heeft wel een zeer uitgebreid weerbare democratie-concept, maar houdt tegelijkertijd slechts

24 In Nederland slechts aan verdragen (art. 93 en 94 Gw); het voorstel-Halsema, inmiddels overgenomen door Kamerlid Van Tongeren, om rechterlijke toetsing van wetgeving aan (een deel van) de Grondwet mogelijk te maken (door wijziging van art. 120 Gw), ligt in tweede lezing in de Tweede Kamer, maar moet waarschijnlijk als vervallen worden beschouwd: er zijn meerdere verkiezingen over de behandeling heen gegaan, hetgeen zich moeilijk verhoudt tot art. 137 lid 4 Gw, zie hierover 'Advies W04.17.0216/1/Vo', Raad van State 2017.

in laatste instantie toezicht op opgelegde partijverboden en beoordeelt of deze toelaatbaar zijn binnen het kader van het Europese mensenrechtenverdrag. Ze kan dus alleen partijverboden afkeuren, niet opleggen – terecht overigens, het EHRM staat op behoorlijke afstand van de nationale omstandigheden, daarbij past een bescheiden, toezichthoudende rol (Rijpkema, 2015: 180-181; 212-213).

De blik zal moeten worden gericht op de Europese Unie. De EU is als supranationale organisatie deels een uiting van het idee dat nationale democratieën tegen zichzelf beschermd moeten worden (Müller, 2014: 252). Bovendien is de EU een organisatie met verstrekende bevoegdheden, waarover elke lidstaat, inclusief een eventueel ondemocratisch Hongarije, meestemt in de Europese instellingen. De EU heeft er dus ook een intrinsiek belang bij om haar lidstaten democratisch, en meer specifiek in onze context hier: *rechtsstatelijk*, te houden (Müller, 2013: 12; Kochenov & Pech, 2016: 1072).²⁵ De rechtvaardiging voor ingrijpen is daarmee gegeven. Maar daarmee is niet gezegd dat ze daarbij in een comfortabele positie verkeert: iedere inmenging, zeker op zulke fundamentele onderwerpen als de staatsinrichting van een lidstaat, zal worden uitgelegd als een aantasting van de nationale soevereiniteit (Rijpkema, 2015: 183; AIV, 2017: 7).

De mogelijkheden tot ingrijpen zijn er, en wel in art. 7 van het Verdrag van Lissabon (VEU).²⁶ Deze procedure is eind 2017 voor het eerst gestart door de Europese Commissie, in reactie op de dreigende politisering van de rechterlijke macht in Polen (Boffey & Davies, 2017). In haar huidige vorm een resultaat van de Haider-affaire (de weinig succesvolle bilaterale sancties tegen

25 De AIV ziet voor EU-toezicht op nationale democratieën een meer principiële (het belang van democratie en fundamentele rechten) en een meer pragmatische rechtvaardiging (veel vormen van Europese samenwerking, zoals de interne markt, steunen op het goed functioneren van de Europese democratische rechtsstaten), zie AIV, 2017: 54

26 Een andere mogelijkheid is een inbreukprocedure bij het Europees Hof van Justitie op basis van art. 258 VEU wanneer verdragsrechten worden geschonden, zie Bugarcic & Ginsburg, 2016: 77 en Kochenov & Pech, 2016: 1065.

Oostenrijk, nadat Haider's FPÖ in 2000 toetrad tot de regering), maar ook te begrijpen als stok achter de deur bij de uitbreiding van de EU naar Oost-Europa, waar democratische tradities nog pril waren (en zijn) (Sadurski, 2012: 84-86; 91-92; Müller, 2013: 5, 17). Deze nucleaire optie' maakt het mogelijk om, uiteindelijk, de 'lidmaatschapsrechten' van een lidstaat op te schorten terwijl alle verplichtingen voor de lidstaat intact blijven (Bugarcic & Ginsburg, 2016: 76; Müller 2013: 17). Punt is echter dat, nog los van de zwaarte van de sanctie, de drempel voor het opleggen ervan bijzonder hoog is (Kochenov & Pech, 2016: 1065; Raulus, 2016: 28)²⁷ In de cruciale fase (art. 7 lid 2 VEU), als het gaat om de vaststelling van een 'serious and persistent breach' voor (onder meer) de democratische waarden in een lidstaat, is unanimititeit vereist. Zonder die vaststelling zijn sancties niet mogelijk (art. 7 lid 3 VEU). Uiteraard wordt er gestemd zonder de betrokken lidstaat, die anders een veto heeft over zijn eigen sancties (Kochenov & Pech, 2016: 1065).²⁸ Maar dan nog is de unanimititeit een hoge drempel. Het is immers onwaarschijnlijk dat de Oost-Europese 'Visegrad-landen' (Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije) sancties tegen elkaar zullen steunen. Sterker nog, Orbán heeft meermalen duidelijk gemaakt dat Hongarije nooit sancties zal steunen tegen het onder vuur liggende Polen.²⁹

27 Kochenov en Pech construeren art. 7 VEU zo dat het artikel twee afzonderlijke procedures bevat. Een ter vaststelling van een risico op een inbreuk (art. 7 lid 1 VEU); de andere voor het vaststellen van een daadwerkelijke inbreuk (art. 7 lid 2 VEU) en het opleggen van sancties (art. 7 lid 3 en 4 VEU). Het lijkt echter meer voor de hand te liggen dat het opeenvolgende fasen van dezelfde procedure zijn, waarbij art. 7 lid 1 VEU het voorportaal vormt voor een eventuele vaststelling van een inbreuk en het opleggen van sancties, zie ook: Walter, *forthcoming*.

28 Kochenov & Pech, 2016: 1065, zulks is niet letterlijk in de tekst van de bepaling te vinden, maar wordt aangenomen, omdat de bepaling zichzelf anders, per definitie, onbruikbaar zou maken.

29 'Speech at the 28th Bálványos Summer Open University and Student Camp (22 juli 2017)', Kormany.hu (website van de Hongaarse overheid), 24 juli 2017, zie ook Dunai, 2017. En zie eerder 'Hungary PM flags veto of any EU sanctions against Poland', *Reuters* (online), 8 januari 2016, ook in: Kochenov & Pech, 2016: 1065. Daar komt nog bij dat het erop lijkt dat ook andere lidstaten reserves hebben ten aanzien van de door de Europese Commissie ingezette koers – naast Hongarije,

In theorie is er een manier om zulke wederzijdse veto's te blokkeren wanneer tegen beide landen tegelijkertijd procedures lopen (Scheppelle, 2016).³⁰ *Stricto sensu* is het niet per se zo dat Hongarije dan niet mee mag stemmen bij sancties tegen Polen – ze is bij *die* stemming immers niet voorwerp van discussie. Maar er valt wat voor te zeggen dat een lidstaat die 'onder verdenking' staat van hetzelfde 'delict' niet mee mag stemmen in hetzelfde type procedure tegen andere lidstaten (Scheppelle, 2016). Tegelijkertijd wringt daar ook iets: een 'verdenking' is immers nog niet een *vastgestelde* bedreiging. Bovendien kan dan, door simultane procedures te starten, de unanimiteitseis (van art. 7 lid 2 VEU) *de facto* verlaagd worden (Thiele 2017).

Helder is in ieder geval dat het toepassing van art. 7 VEU een zeer politieke aangelegenheid is (Müller, 2013: 17; AIV, 2017: 61). Dat heeft uiteraard alles te maken met de (gepercipieerde) soevereiniteitsinperking die dit soort sancties betekenen – de EU kijkt immers mee in hoeverre een lidstaat nog 'democratisch' is.³¹ En daar komt de zwaarte van de 'nucleaire' sanctie nog bij. Het maakt de tijdige inzet van art. 7 VEU, dat wil zeggen: als een lidstaat zich nog niet geheel van de EU heeft vervreemd en het nog effect zou kunnen sorteren, onwaarschijnlijk.

Het instrumentarium van de EU is, wanneer we ons op *sanctiemogelijkheden* concentreren, weinig gedifferentieerd en met het 'zware' art. 7 VEU bovendien 'topzwaar'. Er wordt daarom ook wel gepleit voor het uitbreiden van de escalatieladder, bijvoorbeeld met economische sancties, en tegelijkertijd voor

en de genoemde 'Visegrad-landen' Slowakije en Tsjecho, lijken ook Litouwen en het Verenigd Koninkrijk de rechtsstaat primair als 'een nationale aangelegenheid' te beschouwen, zie AIV, 2017: 58.

30 Scheppelle gaat daarbij uit van *parallele* procedures (twee procedures, tegen twee lidstaten). Je zou ook kunnen betogen dat het moet gaan om een *gecombineerde* procedure (dus één procedure, tegen twee lidstaten), hiervan lijkt Thiele uit te gaan, zie Thiele, 2017.

31 De minister-president van Polen noemde in 2016 een tegen haar land gestart onderzoek onder het *Rule of Law Framework* (zie hieronder) een "ideologische bedreiging" van de Poolse nationale soevereiniteit, zie Bugarc & Ginsburg, 2016: 78. Zie ook Müller, 2013: 17.

het minder politiek maken van dergelijke nieuwe instrumenten (Müller, 2013: 23-25; Raulus, 2016: 32-33; Bugarcic & Ginsburg, 2016: 78-79).³² Sinds 2014 is er daarnaast bijvoorbeeld het *Rule of Law Framework* als opmaat naar een eventuele toepassing van art. 7 VEU (Kochenov & Pech, 2016: 1066-1072). Het is echter wel een rapportage-procedure, waarin de Europese Commissie een 'rule-of-law opinion' en 'rule-of-law-recommendation' kan uitvaardigen, maar geen sancties kan opleggen (Bugarcic & Ginsburg, 2016: 78).³³

9.3. Conclusie

Het is onmiskenbaar zo dat een aantal politieke partijen op het Europese politieke toneel zich tegen (onderdelen van) de rechtsstaat keren, waarbij de democratie op het eerste gezicht buiten schot lijkt te blijven. De Nederlandse PVV lijkt daarvan zelfs het beste voorbeeld: haar voorgestelde maatregelen richten zich specifiek tegen rechtsstatelijke waarden (grondrechten als non-discriminatie, godsdienstvrijheid en vrijheid van onderwijs) en met name de minderhedenbescherming die daarvan uitgaat.³⁴ Na de dreiging van antidemocratische partijen zouden deze

³² Raulus wijst er bovendien op dat een aantal nieuwe instrumenten waarschijnlijk een verdragswijziging vergen, zie Raulus, 2016: 34 en 35. De AIV beveelt de Nederlandse regering in dit verband ook aan om, onder meer, in te zetten 'op een koppeling tussen de ontvangsten vanuit de cohesie- en structuurfondsen en resultaten met de oorspronkelijke Kopenhagen-criteria voor EU-toetreding', zie AIV, 2017: 65.

³³ Zie ook de kritiek bij Kochenov & Pech, 2016: 1066-1067: 'Crucially, it is based on the highly questionable presumption that a discursive approach is bound to produce positive results. However, in really problematic cases, such as in countries where the ruling elite has made a deliberate choice to implement a programme that directly breaches EU values, socialization in the framework of a pre-"nuclear option" procedure is unlikely to bring about any meaningful change', met ook kritiek op de inconsistentie in de toepassing van het *Framework* door de Europese Commissie, zie p. 1071-1072. Ook de AIV verwacht in dit opzicht niet zoveel van 'bijsturing' door (louter) 'collegiale contacten', zie: AIV, 2017: 7.

³⁴ Zie in het algemeen ook: Mudde, 2016: 28.

partijen een ‘nieuwe’ dreiging betekenen waartoe een theorie van weerbare democratie zich (opnieuw) dient te verhouden.

In dit artikel is echter allereerst betoogd dat we moeten constateren dat het onderscheid tussen antirechtsstatelijke (‘illiberale’) en antidemocratische partijen niet zo scherp te maken is. De PVV is vooralsnog geen antidemocratische partij binnen de theorie van democratie als zelfcorrectie – de drie noodzakelijke beginselen voor zelfcorrectie worden niet in de kern aangetast, maar we zien wel uitspraken (nog geen voorstellen) die vanuit democratisch oogpunt minstens problematisch zijn, zoals de ‘revolte’-uitspraak. Bij de Fidesz-partij van Orbán is het onderscheid al veel moeilijker te handhaven: een groot deel van Fidesz’ maatregelen raken wel degelijk aan de democratie.

Vervolgens is betoogd dat *ook* indien we aannemen dat er niettemin zuiver antirechtsstatelijke partijen bestaan, dit geen wezenlijk andere kwestie is dan de vraag naar antidemocratische partijen. Oftewel: de vraag naar antirechtsstatelijke partijen *is* de vraag naar antidemocratische partijen. Beide type partijen keren zich tegen de democratische rechtsstaat, het probleem daarbij is steeds hetzelfde: waar trek je de grens bij het verdedigen van de democratische rechtsstaat? Is de grens bereikt bij aantastingen van de rechtsstaat of pas wanneer de democratie bedreigd wordt? De theorie die ik verdedig, democratie als zelfcorrectie, acht de inzet van een partijverbod slechts geëigend wanneer het ‘democratische’ van de democratische rechtsstaat dreigt te worden aangetast, dat wil zeggen: wanneer haar zelfcorrigerende vermogen in gevaar komt. Antirechtsstatelijke partijen worden daarmee niet genegeerd; ze worden alleen niet gezien als legitiem doelwit voor een verbod.

Daarna hebben we onze blik gericht op het Europese niveau. De verdediging van de democratische rechtsstaat wordt steeds meer een Europese kwestie – ook voor Nederland, via de Europese Unie. We hebben we er zelfs zeer nadrukkelijk mee kennisgemaakt: de Nederlandse Eurocommissaris Timmermans leidt de pogingen van de Europese Unie om iets te doen aan de dreigende aantastingen van de rechtsstaat in Polen (Boffey & Davies, 2017). Wat aldus te denken van de Europese dimensie van de democratische rechtsstaat?

Er zijn goede argumenten te geven voor een vorm van Europese inmenging als het gaat om het handhaven van een minimaal niveau van democratie en rechtsstaat in EU-lidstaten. Behalve dat je je als lidstaat aan 'de regels van de club' dient te houden, is er een principiële argument te geven: *ook* ondemocratische lidstaten kunnen via de Europese instellingen invloed uitoefenen op de levens van burgers in democratische lidstaten (Müller, 2013:12; Kochenov & Pech, 2016:1072). Op Europees niveau is er dan ook een (zich steeds verder ontwikkelend) instrumentarium om op ontsporingen in lidstaten te reageren. Bescheidenheid is daarbij echter wel gepast. Het instrumentarium is wat de sanctiemogelijkheden relatief onevenwichtig (denk aan de bijzonder zware sanctie uit art. 7 VEU). Ook de procedurele architectuur van die mogelijkheden is niet optimaal (met de begrijpelijke, maar hoge, drempels om art. 7 VEU in te kunnen zetten). Daarnaast lijkt de politieke wil niet altijd aanwezig om daadwerkelijk op te treden (Scheppele & Pech, 2017). Het is daarom zeer de vraag of de EU met de *huidige* middelen in staat is om een lidstaat waar de rechtsstaat onder druk staat in positieve zin van koers te laten veranderen – en niet bijvoorbeeld, als het eigenlijk al te laat is, de ontsporing slechts te 'vergeldden' door de inzet van art. 7 VEU, als een klaroenstoot voorafgaand aan de uittreding van die lidstaat.

Literatuur

'Advies Wo4.17.0216/I/Vo: Voorlichting naar aanleiding van het voorstel van wet van het lid Van Tongeren tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter', afdeling Advisering, Raad van State, 29 september 2017, beschikbaar via: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=12710>.

Alonso, S. (2017). 'EU laaft zich aan "lieveling" Macron', *NRC Handelsblad*, 23 juni 2017.

'Opinion on the new constitution of Hungary', Commissie van Venetië, aangenomen in de 87e plenaire sessie, 17-18 juni 2011.

'Speech at the 28th Bálványos Summer Open University and Student Camp (22 juli 2017)', *Hormany.hu* (website van de Hongaarse overheid), 24 juli 2017.

- Bale, T. (2014). Will it All End in Tears? What Really Happens When Democracies Use Law to Ban Political Parties, p. 195-224, in I. van Biezen & H.-M. ten Napel (Red.), *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden: Leiden University Press.
- Baume, M. de la (2017). 'European Commission "very close" to triggering article 7 on Poland', *Politico.com*, 19 juli.
- Belinfante, A.D. & De Reede, J.L. (2015). *Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht* (bewerkt door L. Dragstra e.a.). Deventer: Kluwer.
- Bergh, G. van den (2014). De democratische Staat en de niet-democratische partijen, p. 123-152, in *Wat te doen met antidemocratische partijen? De oratie van George van den Bergh uit 1936*, met een inleiding van Bastiaan Rijpkema, een voorwoord van René Cuperus en een nawoord van Paul Cliteur. Amsterdam: Elsevier Boeken.
- Boffey, D. & Davies, C. (2017). 'Poland cries foul as EU triggers 'nuclear option' over judicial independence', *The Guardian* (online), 20 december.
- Bugaric, B. & Ginsburg, T. (2016). 'The Assault on Postcommunist Courts', *Journal of Democracy* 27(3): 69-82.
- Cliteur, P. & Ellian, A. (2016). *Legaliteit en legitimiteit: de grondslagen van het recht*. Leiden: Leiden University Press, p. 53-54.
- De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa* (nr. 104), Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), juni 2017, Den Haag.
- Dunai, M. (2017). 'Hungarian PM offers support to Poland in row with EU', *Reuters* (online), 22 juli.
- Eijsvoogel, J. (2017). 'Merkel blijft, maar AFD is de échte winnaar', *NRC Handelsblad* (online), 24 september.
- Ellian, A., Molier, G. & Rijpkema, B. (Red.) (2018). *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*. Amsterdam: Boom.
- Ellian, A., Molier, G. & Rijpkema, B. (2017). 'Weerbare democratie en het probleem van timing: de zaak tegen de NPD', *Nederlands Juristenblad* 92(24): 1650-1660.
- Fennema, M. (2016). *Geert Wilders: tovenaarsleerling*, Prometheus: Bert Bakker.
- Geling, G.J. (2016). 'We moeten niet antidemocratische, maar illiberale partijen vrezén', *Knack* (online), 31 oktober.
- Heller, Á. (2017). Commentaar bij 'The Rise of Illiberalism in Europe: A Discussion of Peter Krasztev and J. Van Til's The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy', *Perspectives on Politics* 15(2): 542-544.
- Jessurun d'Oliveira, H.U. (2017). 'De grenzen van tolerantie: PVV komt ruim in aanmerking voor een rechterlijke verbod', *De Republikein* 13(1): 22-29.
- Kochenov, D. & Pech, L. (2016). 'Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation', *Journal of Common Market Studies* 54(5): 1062-1074.
- Koning, P. de (2016). "'Patriottische lente" in Milaan', *NRC Handelsblad* (online), 30 januari.

- Kornai, J. (2015). 'Hungary's U-turn: retreating from democracy' *Journal of Democracy* 26(3): 34-48.
- Kroet, C. (2016). 'Geert Wilders tells US he's set to become next Dutch prime minister', *Politico* (online), 20 juli.
- Marel, G. van der (2017). 'Ruime overwinning voor jonge christendemocraat in Oostenrijk', *Het Financieele Dagblad* (online), 15 oktober.
- Meijers, M.J. (2016). 'Democratische Wilders', *Trouw*, 24 oktober.
- Molier, G. (2016). 'Het verbod van een politieke partij: een anomalie in een democratie?', *Nederlands Juristenblad* (34): 2438-2446.
- Mudde, C. (2016). 'Europe's Populist Surge', *Foreign Affairs*, november/december, p. 25-30.
- Mudde, C. (2017). 'Populism isn't dead. Here are five things you need to know about it', *The Guardian* (online), 7 juli.
- Müller, J.-W. (2013). *Safeguarding Democracy inside the EU*, Washington: Transatlantic Academy.
- Müller, J.-W. (2014). 'Who is the European Prince? A More or Less Machiavellian Meditation on the European Union', *Social Research: An International Quarterly* 81(1): 243-267.
- Müller, J.-W. (2017a). *Wat is populisme?* Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2017 (nieuw voorwoord bij de Nederlandse editie).
- Müller, J.-W. (2017b) Commentaar bij 'The Rise of Illiberalism in Europe: A Discussion of Peter Krasztev and Jon Van Til's The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy', *Perspectives on Politics* 15(2): 549-550.
- Napel, H.-M. ten (2016). 'Wat heeft voorrang: de meerderheid of de rechtsstaat?', *Christelijk Weekblad* 64(3): 8-9.
- Peepkorn, M. (2017). 'Nu het eindelijk weer goed gaat, wil EU-voorzitter Juncker meer Europa', *De Volkskrant*, 12 september.
- Raulus, H. (2016). The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law, p. 25-37, in F. Goudappel & E. Hirsch Ballin (Eds), *Democracy and the Rule of Law in the European Union: Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*, T.M.C. Asser Press/Springer.
- Rijkema, B. (2015). *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Rijkema, B. (2018). Democratie als zelfcorrectie *revisited*: nadere aantekeningen bij de weerbare democratie, p. 31-59, in A. Ellian, G. Molier & B. Rijkema (Red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*. Amsterdam: Boom.
- Sadurski, W. (2012). *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Scheppele, K.L. (2013). 'The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work', *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, p. 559-562.

- Scheppelle, K.L. (2016). 'Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too', *Verfassungsblog*, 24 oktober.
- Snel, J.D. (2016). 'Intolerante democratie, weerbare rechtsstaat?', *De Nederlandse Boekengids*.
- 'Speech at the 28th Bálványos Summer Open University and Student Camp (22 juli 2017)', *Hormany.hu*, 24 juli 2017.
- Staat van de Unie 2017, Europese Commissie, beschikbaar via: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_nl
- Thiele, A. (2017). 'Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten', *Verfassungsblog*, 24 juli.
- Vermaas, P. (2017). 'Macron wil met EU nieuwe fase in', *NRC Handelsblad* (online), 26 september.
- Verschuren, E. (2017). 'Turkije ontslaat honderd rechters en aanklagers', *NRC Handelsblad* (online), 5 mei.
- Voermans, W.J.M. & Gerards, J.H. (2011). M.m.v. M.L. van Emmerik & H.-M.Th.D. ten Napel, *Juridische betekenis en reikwijdte van het begrip 'rechtsstaat' in de jurisprudentie & jurisprudentie van de Raad van State*, Den Haag: Raad van State.
- Vries, J. de (2017). 'Links sluit alternatief akkoord', *de Volkskrant*, 31 oktober.
- Walter, Ch. (forthcoming). 'Interactions between International and National Norms: Towards an Internationalized Concept of Militant Democracy', in: A. Ellian & B. Rijpkema (Eds), *Militant democracy: political science, law and philosophy*.
- Wiel, C. van der (2017). 'Macron kreeg 66 procent van de stemmen', *NRC Handelsblad* (online), 8 mei.
- Wittenberg, J. (2017). Commentaar bij 'The Rise of Illiberalism in Europe: A Discussion of Peter Krasztev and Jon Van Til's The Hungarian Patient: Social Opposition to an Illiberal Democracy', *Perspectives on Politics* 15(2): 553-554.
- Woude, W. van der (2009). *Democratische waarborgen*. Deventer: Kluwer.
- Rechtspraak
- EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98 en 41344/98, NJ 2005, 73, m.nt. E.A. Alkema (Refah Partisi t. Turkije).
- BVerfG 17 januari 2017, 2 BvB 1/13 (NPD II).

10. Voorwaardelijk burgerschap

Tamar de Waal

In de uitzending van *Buitenhof* van 12 maart 2017 was CDA-leider Sybrand van Haersma Buma te gast. De dag ervoor waren de spanningen hoog opgelopen tussen Nederland en Turkije. De Turkse minister van Buitenlandse Zaken Cavusoglu mocht niet landen op luchthaven Schiphol om een politieke campagne te voeren voor president Erdogan; de Turkse minister van Familiezaken Kaya was ongewenst vreemdeling verklaard en het land uitgezet; en Turkse Nederlanders raakten tijdens demonstraties op de vuist met de Mobiele Eenheid, onder andere rondom het Schiedamse Vest. De uitzending bood Buma een uitgelezen kans te reageren. De Tweede Kamerverkiezing zou over drie dagen plaatsvinden.

‘Als je die mensen op het plein ziet, met die Turkse vlaggen, dat zijn Turkse Nederlanders’, legde Buma uit. ‘Maar die hoeven niet in te burgeren. Dat denken we wel, maar dat hoeft niet. Want we hebben een associatieverdrag met Turkije.’ Vervolgens liet Buma het proefballonnetje op dat de EU het associatieverdrag met Turkije moet opzeggen.

De reactie van de CDA-politicus toont veel over de wijze waarop in Nederland momenteel gedacht en gesproken wordt over integratie, de Nederlandse identiteit en de grenzen van de democratische rechtsstaat. Natuurlijk, de ‘Turkije-rel’ was een incident, of een aaneenschakeling van incidenten, die kortstondig de Nederlandse media en politiek volledig beheerste. Maar de politieke en maatschappelijke reacties op deze rel raakten aan veel meer, zoals aan dominante opvattingen over burgerschap, Nederlandse kernwaarden en de juiste omgang met (vermeende) migranten.

Deze bijdrage geeft een schets van democratische uitdagingen van hedendaagse (Europese) migratiesamenlevingen. Meer specifiek wordt ingezoomd op de normatieve rol van seculiere

liberaal-democratische rechtsstaten (hierna: democratieën) in het uitdragen van hun kernwaarden, het aanmoedigen van democratisch gedachtegoed en het beschermen van gelijkwaardig burgerschap in een diverse samenleving. Welke gereedschappen heeft een weerbare democratie hierbij tot haar beschikking? En wat moet zij vooral niet doen?

Binnen deze schets worden meerdere uitspraken van Nederlandse politici, onder wie die van Buma, en onderdelen van het huidige Nederlandse inburgeringsbeleid tegen het licht gehouden. Aan de hand hiervan wordt beargumenteerd dat in Nederland het debat over integratie en de Nederlandse kernwaarden toenemend verkeerd gevoerd wordt, waardoor, paradoxaal, de kernwaarde van gelijkwaardig burgerschap voor Nederlandse burgers met een migratieachtergrond steeds meer op de tocht staat. Daarbij wordt een aantal aanbevelingen gedaan over hoe de Nederlandse staat zijn kernwaarden (beter) kan uitdragen, op manieren die in lijn zijn met democratische kernwaarden.

De bijdrage start met een meer algemene uiteenzetting van de mogelijkheden en grenzen voor democratieën om hun kernwaarden uit te dragen en de recente beleidskeuzes en -resultaten van Nederland op dit terrein. Daarna wordt ingezoomd op een maatschappelijke tendens in Nederland waarin geïmpliceerd wordt dat burgers zonder migratieachtergrond 'echte' Nederlandse burgers zijn (die cultureel sowieso kunnen omgaan met de kernwaarden van de staat), terwijl Nederlanders met een migratieachtergrond een voorwaardelijke vorm van burgerschap hebben (die blijvend afhangt van of ze wel goed kunnen omgaan met de Nederlandse cultuur en haar kernwaarden). Tot slot wordt uitgelegd dat deze 'culturalisering' van de kernwaarden van de Nederlandse staat problematisch is en averechtse effecten heeft.

10.1. Het uitdragen van de democratie

Politiek filosofen zijn het erover eens dat een democratische staat zijn kernwaarden mag uitdragen. Voor de weerbaarheid

van een democratie is het zelfs erg belangrijk dat de staat dit doet, aangezien een democratie alleen floreert als voldoende burgers er geëngageerd aan bijdragen. Als te weinig burgers hiertoe in staat (of toe bereid) zijn, functioneert de politieke gemeenschap ondermaats en kunnen individuele grondrechten en gelijkheid niet gewaarborgd worden. Goed democratisch burgerschap is bovendien veeleisend: men moet, onder meer, het politieke stelsel en de rechtsorde begrijpen, andere burgers in principe als gelijken behandelen, de actualiteit volgen, politiek delibereren en, indien nodig, machtshebbers ter verantwoording roepen (zie, bijv. Gutmann, 1999; Van Gunsteren, 1988).

Soms wordt gesteld dat als een democratie haar kernwaarden uitdraagt of 'betrokken burgerschap' aanmoedigt, dit in strijd is met de staatneutraliteit. Dit klopt niet. Democratische neutraliteit houdt namelijk geen moreel relativisme in (oftewel, het idee dat alle opvattingen en gedragingen gelijkwaardig zijn). In plaats daarvan houdt deze neutraliteit het morele uitgangspunt in dat alle personen *intrinsiek gelijkwaardig zijn* (oftewel, dat iedereen in de samenleving er evenveel toedoet). En dát normatieve uitgangspunt probeert een weerbare democratie te beschermen, door grondrechten – zoals individuele vrijheden, (rechts)gelijkheid, gelijke kansen, et cetera – aan te prijzen en te waarborgen. Dit brengt wel mee dat de democratische staat zich neutraal opstelt tegenover individuele keuzes en levensopvattingen van burgers, zolang deze binnen de kaders van de wet en haar kernwaarden vallen.

Het aanreiken van kennis, waarden en vaardigheden omtrent burgerschap is dus belangrijk voor een weerbare democratie. Toch zijn de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft om dit te doen om twee redenen beperkt. Ten eerste kan een democratie alleen via verplicht publiek onderwijs echt *alle* burgers direct bereiken. Want hoewel een staat 'democratisch burgerschap' ook op andere manieren kan aansporen (waarover later meer), kunnen burgers zich meestal, als zij dat willen, vrij gemakkelijk aan zulke boodschappen onttrekken.

Ten tweede kan een democratie nooit van personen eisen gedoede waarden te *verinnerlijken*, of anders gezegd, zij kan niet opleggen dat burgers persoonlijk overtuigd democraat moeten zijn. Dit betekent dat de staat ondemocratisch gedachtegoed wel kan afkeuren en proberen te ontmoedigen, maar dat het personen uiteindelijk toegestaan is het te koesteren op basis van hun vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst (artikel 6 GW en artikel 8 EVRM) en vrijheid van meningsuiting (artikel 7 GW en artikel 10 EVRM). Hier bestaat natuurlijk een spanning, want een weerbare democratie kan, onder bepaalde voorwaarden, ondemocratisch gedrag of antidemocratische partijen wel verbieden. Bastiaan Rijpkema gaat verder in op deze spanning in zijn bijdrage in deze bundel.

Hoe dan ook, dit heeft als gevolg dat een democratie haar kernwaarden vooral onder de aandacht kan brengen via publiek onderwijs voor kinderen en jongeren die nog leerplichtig zijn, en als onderdeel van (eventueel verplichte) integratietrajecten voor nieuwkomers. Deze twee vormen van burgerschapseducatie kunnen analoog worden ingezet: waar geboren Nederlanders burgerschapsles ontvangen tijdens hun jeugd, ontvangen 'nieuwe' Nederlanders dit onderwijs nadat zij zijn gemigreerd. Tijdens deze educatie kan de staat zijn (toekomstige) burgers voorlichten over, en proberen te overtuigen van, het belang van democratie, actief burgerschap en mensenrechten.

Opvallend genoeg is het met beide vormen van burgerschapseducatie matig gesteld in Nederland. Hoewel het sinds 2006 wettelijk verplicht is voor het basis- en voortgezet onderwijs om aandacht te besteden aan burgerschap, stelde de Inspectie van Onderwijs in 2016 vast dat de kwaliteit van de lessen onvoldoende is (Inspectie van Onderwijs, 2016). Activiteiten in het kader van burgerschap vertonen weinig verband, scholen maken van tevoren niet duidelijk wat ze leerlingen willen leren en er is ook weinig zicht op wat leerlingen uiteindelijk meenemen.

Ook de uitvoering en uitkomsten van integratietrajecten – in Nederland doorgaans 'inburgering' genoemd – vallen tegen. Zo schreef De Algemene Rekenkamer begin 2017 een vernietigend

rapport over de eerste resultaten van Wet inburgering 2013 (Algemene Rekenkamer, 2017; zie ook De Waal, 2017). Sinds de privatisering van inburgeringsonderwijs wordt de 'zelfredzaamheid' van nieuwkomers overschat, is de kwaliteit van veel private taal- en inburgeringscholen gebrekkig, en lukt het ongeveer de helft van de verplichte inburgeraars niet de voorgeschreven inburgeringsexamens op tijd te halen.

10.2. (On)gelijkwaardig burgerschap

Op het eerste gezicht lijkt het enige juiste advies aan de overheid daarom simpel: er zouden meer publieke middelen aangewend moeten worden om het burgerschapsonderwijs te verbeteren, want Nederland laat veel kansen liggen. En dit is zeker een belangrijk deel van het verhaal – maar er is meer aan de hand. Als een weerbare democratie haar kernwaarden uitdraagt, moet dat ook op de *juiste manier* gedaan worden. Immers, het zal niemand ontgaan zijn dat in Nederland discussies over 'Nederlandse waarden' (en het beschermen daarvan) wel degelijk zijn opgeblaaid, zeker in de context van immigratie en integratie. Sterker nog, het is niet overdreven te stellen dat de Nederlandse politiek al bijna een kwart eeuw behoorlijk worstelt met dit thema.

Toch heeft deze verhoogde aandacht voor de kernwaarden van de Nederlandse staat niet altijd geleid tot geslaagde methoden om deze waarden uit te dragen. Sterker nog, het heeft zelfs geleid tot wetgeving en een rits van uitspraken van volksvertegenwoordigers en kabinetsleden die deze waarden juist ondermijnen.

Neem nu de onlangs ingevoerde 'participatieverklaring', die sinds 1 augustus 2017 verplicht ondertekend moet worden door nieuwkomers die moeten inburgeren (dit zijn vooral vluchtelingen en familiemigranten uit niet-EU-landen). Deze verklaring somt de waarden op die in Nederland 'een centrale rol spelen': vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. De verklaring sluit af met: 'Ik verklaar dat ik kennis heb genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en dat ik deze

respecteer. Ik verklaar dat ik actief een bijdrage wil leveren aan de Nederlandse samenleving en reken erop dat ik daarvoor ook de ruimte krijg van mijn medeburgers.' Als een nieuwkomer de verklaring niet tekent, krijgt hij een boete van 340 euro (deze kan worden herhaald), ontvangt hij geen permanente verblijfsstatus en kan hij uiteindelijk niet het Nederlands burgerschap verkrijgen.

De verklaring was jaren het stokpaardje van toenmalig PvdA-minister Lodewijk Asscher (Sociale Zaken in Rutte II, 2012-2017). Toen de Eerste Kamer op 20 juni 2017 instemde met de invoering zei hij dan ook opgelucht te zijn en: 'Voor ons zijn deze spelregels vanzelfsprekend, voor nieuwkomers vaak niet. Het is daarom belangrijk dat we hier vanaf de eerste dag heel duidelijk over zijn.'¹ Je zou daarom kunnen denken dat de participatieverklaring, en het participatietraject dat sommige gemeenten eraan zullen koppelen, de weerbare democratie versterkt en een nodige toevoeging is aan het (gebrekkige) Nederlands inburgeringsbeleid. Toch is de invoering van deze verklaring een stap in een verkeerde richting geweest: de maatregel staat juist op gespannen voet met democratische waarden en de effectiviteit is twijfelachtig. Gezien het onderwerp van deze bundel, richt onderstaande zich op het eerste.

Het eerste probleem met de participatieverklaring is dat zij eist dat nieuwkomers de Nederlandse kernwaarden 'respecteren'. Zoals al even aangestipt, is het persoonlijk respecteren van bepaalde *waarden* nu precies wat een democratie met respect voor gewetens- en geloofsvrijheid niet van individuen dient te verlangen. In het uiterste geval kan een democratie van personen verwachten te verklaren dat zij de Nederlandse *rechtsorde* in acht te nemen (de staat kan wel eisen dat iedereen op zijn grondgebied zich in zijn handelen aan de wet houdt). Om precies deze reden, heeft ook de *Nederlandse Orde van Advocaten* zich kritisch uitgelaten over de invoering van de verklaring. Toegegeven, de woordkeuze dat nieuwkomers waarden zullen 'respecteren', is

¹ Zie *Ook Eerste Kamer voor participatieverklaring*, Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/06/20/ook-eerste-kamer-voor-participatieverklaring-nieuwkomers>

een grote verbetering ten opzichte van een eerdere participatieverklaring die werd voorgelegd aan interne EU-migranten. Daarin stond dat zij verklaarden Nederlandse kernwaarden 'uit te zullen dragen'. Hoe het ook zij, even los van de precieze formulering, is het voor een liberale staat *an sich* al een behoorlijk ingrijpende maatregel om mensen te dwingen een verklaring te tekenen over persoonlijke opvattingen.

Het tweede probleem met de participatieverklaring is dat zij de democratische kernwaarde van gelijkwaardig burgerschap aantast. Dit begint al met dat nieuwkomers haar moeten tekenen en geboren burgers niet. Een mogelijke tegenwerping is dat geboren burgers toch ook naar school moeten en daar leren over de waarden van Nederland. Dit klopt, maar geboren Nederlanders hoeven nooit op straffe van boetes, het mislopen van rechten of verblijfsrechtelijke sancties een verklaring met Nederlandse kernwaarden te tekenen.

Daarnaast laat de participatieverklaring nieuwkomers toezeggen 'actief een bijdrage te willen leveren aan de Nederlandse samenleving'. Het is vreemd dat dit een voorwaarde is voor permanent verblijfsrecht en Nederlanderschap. Uiteraard is actief burgerschap van (nieuwe) burgers gewenst. Als gezegd, een weerbare democratie heeft geëngageerde burgers zelfs nodig. Maar tegelijkertijd is het in een democratie geen *vereiste* voor het hebben van burgerrechten. Integendeel, zelfs burgers die niets bijdragen aan, of zelfs een ballast vormen voor, de maatschappij, behouden hun burgerschap en de grondrechten die daarbij horen.

De Nederlandse staat gaat natuurlijk (en gelukkig) niet controleren of nieuwkomers die de participatieverklaring tekenden, op den duur inderdaad 'bijdragen aan de maatschappij'. Toch is het belangrijk om langer stil te staan bij deze zinsnede uit de participatieverklaring, omdat zij exemplarisch is voor een bredere maatschappelijke tendens in Nederland. Deze tendens houdt in dat personen met een migratieachtergrond *ideale* burgers moeten zijn voordat zij worden beschouwd als personen die hun Nederlandse burgerschap *verdienen*. Dit staat in schril contrast met de wijze waarop het burgerschap van personen

zonder migratieachtergrond wordt begrepen: zij worden gezien als personen met een vanzelfsprekend recht op hun burgerschap.

Dit is van belang binnen discussies over weerbare democratie, omdat deze sociale tweedeling leidt tot verschillende publieke reacties op burgers die bijvoorbeeld de democratie ter discussie stellen, discrimineren of zich op andere manieren misdragen. Een goed voorbeeld is de reactie van CDA-leider Buma op Turks-Nederlandse demonstranten, aangehaald in de openingsalinea van deze bijdrage. Buma stelde vast dat het probleem van deze demonstranten – die president Erdogan steunden – een *integratie*probleem was, veroorzaakt doordat zij niet hadden hoeven inburgeren vanwege het associatieverdrag tussen de EU en Turkije. Juridisch klopt weinig van deze duiding, voornamelijk omdat het leeuwendeel van de demonstranten geboren Nederlandse burgers waren (en kinderen of kleinkinderen van Turkse migranten). Dit betekent dat inburgeringswetgeving helemaal niet op hen van toepassing is of zou zijn geweest, aangezien zij nooit nieuwkomer zijn geweest. Het opzeggen van het associatieverdrag is daarom sowieso niet de oplossing voor de (mogelijke) uitdagingen die deze demonstranten voor de Nederlandse democratie vormden.

Maar op een meer fundamenteel niveau zijn de uitspraken van Buma ook problematisch. Ze impliceren dat het sommige Turkse Nederlanders niet helemaal gelukt is ‘echte’ Nederlandse burger te worden, door een gebrek aan, de naam zegt het al, *inburgering*. Dit is een omschrijving die Nederlanders zonder migratieachtergrond nooit ten deel valt. Afgelopen jaren zijn er, om maar iets te noemen, ook meerdere demonstraties geweest in Nederland van anti-islambewegingen zoals Pegida, die niet onder stoelen of banken steken dat zij constitutionele grondrechten voor moslimburgers willen inperken. Politici zoals Buma zullen de uitgangspunten en uitspraken van deze Nederlandse burgers allicht ideologisch afkeuren. Maar zij zullen nooit zeggen dat Pegida-aanhangers ‘slecht ingeburgerd’ zijn, omdat zij geen migratieachtergrond hebben (zie ook Schinkel, 2008).

Een andere illustratie van deze tendens zijn verschillende uitspraken van VVD-premier Rutte. In de veelbesproken uitzending

van *Zomergasten* van 4 september 2016, waarin hij ‘Pleur op’ en ‘Ga terug naar Turkije’ zei tegen Turks-Nederlandse demonstranten in Rotterdam, lichtte hij deze uitspraken toe met de analyse dat er in Nederland ‘Turken in Nederland’ en ‘Turkse Nederlanders’ wonen. Het verschil tussen deze twee groepen is niet dat de ene geen juridisch burgerschap heeft en de andere wel – ze hebben allemaal, formeel gezien, een Nederlands paspoort – maar dat de ene groep ‘niet geïntegreerd is’ en de andere wel. Met andere woorden, Rutte stelde vast dat er een subcategorie Nederlandse burgers is (met een migratieachtergrond) die wel het Nederlanderschap bezit, maar, als zij niet geïntegreerd zijn, niet bij Nederland *hoort*. Binnen de afgelopen verkiezingscampagne van de VVD kreeg dit conceptuele kader veel nadruk. Zo schreef Rutte in zijn open brief aan ‘alle Nederlanders’ dat mensen die ‘juist naar ons land zijn gekomen voor [...] vrijheid’ (migranten dus) en ‘die vrijheid misbruiken, afgeven op onze gewoonten en onze waarden afwijzen’, een keuze moesten maken: ‘Doe normaal of ga weg.’²

Dit soort uitspraken, zeker van een premier, schaden de democratische kernwaarde van gelijkwaardig burgerschap, omdat ze de suggestie wekken dat er twee typen burgerschap bestaan in Nederland. Ze impliceren dat je in Nederland, aan de ene kant, een *onvoorwaardelijke* vorm van burgerschap hebt die is voorbehouden aan Nederlanders zonder migratieachtergrond. Wat er ook gebeurt en wat ze ook doen of vinden, zij *zijn* burgers. Aan de andere kant heb je een *voorwaardelijke* vorm van burgerschap die is voorbehouden aan Nederlanders met migratieachtergrond. En binnen deze indeling, wordt ‘migratieachtergrond’ breed opgevat: ook kinderen en kleinkinderen van migranten, en dan vooral niet-westerse, niet-EU-migranten, worden gezien als personen die wel of niet geïntegreerd zijn. En zij *zijn* geen Nederlandse burgers, maar *hebben* burgerschapsrechten, waarop ze hun aanspraak kunnen verliezen door bepaald onwenselijk gedrag te vertonen of bepaalde afkeurenswaardige overtuigingen te hebben. Dat kan ook retrospectief gebeuren: ook ‘perfect geïntegreerde’

2 Brief van Mark <https://www.vvd.nl/nieuws/lees-hier-de-brief-van-mark/>

Nederlanders met een migratieachtergrond kunnen altijd nog plots slecht geïntegreerd blijken, als zij, bijvoorbeeld, onrechtstatelijke politieke voorkeuren ontwikkelen of het slechte pad opgaan. Zo merkte justitieminister Ferdinand Grapperhaus (CDA) recent in een interview met *De Groene Amsterdammer* op dat: ‘als een derde generatie migranten zich niet kan verenigen met onze rechtsstaat, dan zoeken zij het maar elders: in een land dat wel hun andere, fanatieke principes onderschrijft’.³ In dit interview liet hij zich ook kritisch uit over het gedachtegoed van Geert Wilders. Maar hij merkte niet op dat hij zijn heil beter in een ander (meer autoritair) land moest zoeken.

Deze tweedeling in burgerschappen, die dus generaties lang standhoudt, heeft onrechtvaardige en vreemde effecten. Zo leidt het tot een situatie waarin Nederlanders met een migratieachtergrond die bijvoorbeeld homorechten of seksegelijkheid niet steunen, hun school niet afmaken of crimineel zijn, worden beschouwd als ‘buitenstaanders’ die niet bij de Nederlandse samenleving passen en hier daarom niet (meer) horen. Maar als onder Nederlanders zonder migratieachtergrond homofobie, vrouwenhaat, criminaliteit of schooluitval voorkomt, dan worden zij wel gekritiseerd, maar er wordt nooit over getwijfeld of zij hun burgerschap nog wel ‘verdienen’. In plaats daarvan worden zij gezien als Nederlanders met laakbare opvattingen of die verkeerd gedrag vertonen.

10.3. Mensenrechten en de Nederlandse cultuur

Een mogelijke reactie op bovenstaande kan zijn dat, af en toe, een paar onorthodoxe uitspraken van politici nodig zijn om bepaalde burgers op hun democratische plichten te wijzen. Die Turkse Nederlanders tegen wie Rutte sprak, vielen, onder anderen, journalisten lastig en steunen een autoritaire leider. Daar mag

3 Interview beschikbaar via: <https://www.groene.nl/artikel/bill-gates-geeft-het-goede-voorbeeld> Cursief toegevoegd.

een premier toch wel op reageren? Rutte schreef dan ook in zijn open brief dat hij vooral de Nederlandse waarden ‘actief wil verdedigen’.

En in principe mag dat zeker. Het is zelfs heel waardevol als politici en leden van het kabinet zich in optredens en speeches (bijvoorbeeld op tv of tijdens nationale feest- of herdenkingsdagen) uitlaten over het belang van mensenrechten, de vereisten van democratisch burgerschap toelichten of antidemocraten weerwoord bieden. Dit soort publieke *statements* zijn voor een weerbare democratie een belangrijk instrument om burgers aan te moedigen democratisch te socialiseren, in aanvulling op het burgerschapsonderwijs.

De geciteerde uitspraken van Buma en Rutte in deze bijdrage zijn echter, zelfs als ze goed bedoeld waren, vanuit het perspectief van de weerbare democratie verkeerd. Ze dragen, zoals uitgelegd, bij aan een samenleving met (onvoorwaardelijke) eersterangs burgers en (voorwaardelijke) tweederangs burgers. Maar dat is niet het enige. Ze getuigen ook van een onbegrip van de waarden waarop de Nederlandse staat is gestoeld en werken averechts als methoden om democratische waarden uit te dragen.

Om dit uit te leggen is het interessant te kijken naar de analyse van Edith Schippers, voormalig minister van Volksgezondheid (in Rutte II, 2012-2017). Zij hield in 2016, als startschot van de verkiezingscampagne, de H.J. Schoo-lezing met de titel ‘De paradox van de vrijheid’ en kreeg hiermee veel publieke aandacht.⁴ In de lezing sprak zij haar zorgen uit over de vrijheid van haar dochter, vanwege oprukkend moslimfundamentalisme en een toename van migranten die naar Nederland komen vanwege economische kansen, maar democratische waarden afwijzen.

Nogmaals, het is niet per se een probleem en het kan zelfs goed zijn als een minister zich uitspreekt tegen personen in de samenleving als die antidemocratisch gedachtegoed koesteren. Maar het opvallende was dat minister Schippers het pleidooi

4 Zie de tekst via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2016/09/05/de-paradox-van-de-vrijheid>

hield dat Nederland vooral haar (superieure) *cultuur* niet moet laten aantasten door moslims en migranten die onze vrijheden willen inperken. Met deze invalshoek wekte ze de suggestie dat de waarden van de Nederlandse staat – zoals gewetensvrijheid, gelijkheid tussen man en vrouw, lichamelijke integriteit, vrijheid van meningsuiting, enzovoorts – *uitsluitend* bij de Nederlandse cultuur horen en daar volledig mee samenvallen, en dat mensen met andere culturen deze waarden, vanwege hun (inferieure) cultuur, op de proef stellen. De bovenstaande quote van Asscher over de invoering van de participatieverklaring ('voor ons zijn de spelregels duidelijk, voor nieuwkomers niet') insinueerde hetzelfde.

Toch klopt deze suggestie niet, omdat de besproken democratische waarden door Schippers niet uitsluitend *Nederlandse* waarden zijn, maar *mensenrechten*, zoals individuele vrijheid, recht op leven, gelijkheid, recht op onderwijs, enzovoorts. Deze rechten zijn vastgelegd in internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd, samen met andere landen, zoals Canada, Duitsland, Tunesië, Oekraïne en nog veel meer landen. En als dat niet duidelijk benoemd en uitgelegd wordt, loopt een betoog voor Nederlandse kernwaarden al gauw spaak.

Allereerst leidt het vaak tot uitspraken die feitelijk niet kloppen. Zo zei Buma tijdens het Carré-verkiezingsdebat in 2017 dat de gelijkwaardigheid van man en vrouw al 'duizenden jaren' beschermd is in Nederland omdat het een joods-christelijke culturele waarde betreft. Maar iedereen met historisch bewustzijn weet dat gelijkheid van man en vrouw in Nederland een relatief nieuw fenomeen is. Ook de term 'joods-christelijke cultuur' is een verdraaiing van de geschiedenis en bovendien absurd: Joden hebben in Europa juist veel geleden onder het antisemitisme van christenen, om nog maar te zwijgen de gebeurtenissen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Op een soortgelijke manier kwam Schippers in haar lezing op voor de rechten van homoseksuelen (wat, in principe, prijzenswaardig is). Maar door te stellen dat deze bescherming een rotsvast onderdeel is van de Nederlandse *cultuur*, schoof ze losjes onder het tapijt dat haar eigen partij, de VVD, in 1996 het homohuwelijk nog tegenhield.

Het is dus problematisch onprecies om de Nederlandse cultuur en mensenrechten zo een-op-een gelijk te stellen.

Daarnaast is het feitelijk niet waar dat (tegenwoordig) álle ‘culturele Nederlanders’, met wie Schippers Nederlanders zonder migratieachtergrond bedoelt, de Nederlandse kernwaarden verdedigen en uitdragen. Onder hen komt onder meer homofobie, misogynie, religieuze orthodoxie en intolerantie uiteraard wel degelijk (ook) voor. Een interessant gegeven in deze context is dat het *Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten* vlak voor de verkiezingen testte hoe ‘mensenrechten-proof’ het stemgedrag en partijprogramma’s van Nederlandse politieke partijen waren. In dit onderzoek werd gekeken of het stemgedrag en de wetsvoorstellen van politieke partijen de rechtsstaat steunden. Opvallend genoeg blijkt dat veel partijen in het parlement, waaronder de VVD en het CDA, vaak *tegen* het versterken van mensenrechten stemmen, vooral in relatie tot antiterrorismemaatregelen, opvang van vluchtelingen en privacy.⁵

Maar hoe kan dat nou, zou je kunnen denken. Hoe kunnen politieke partijen die steevast zeggen op te komen voor ‘Nederlandse kernwaarden’, een onvoldoende scoren in rapporten over welke partijen de kernwaarden van Nederland beschermen? Het antwoord op deze vraag is dat met het ‘culturaliseren’ (zie bijv. Tonkens, Hurenkamp & Duyvendak, 2008) van de Nederlands kernwaarden, de aandacht afneemt voor ‘culturele Nederlanders’ (zonder migratieachtergrond) die mogelijk antidemocratisch handelen of gedachtegoed koesteren. ‘Wij’ zijn immers altijd al geïntegreerd en ‘ons’ cultureel erfgoed overlapt met het eerbiedigen van de Nederlandse kernwaarden. Daarom is het enkel nodig te letten op, en te spreken over, ‘de buitenstaanders’ met andere culturele achtergronden, zoals, onder andere, Buma, Asscher, Rutte, Grapperhaus en Schippers deden. *Zij* moeten aantonen dat ze met deze kernwaarden kunnen omgaan om bij ‘ons’ te mogen horen. En, ironisch genoeg, maakt dit *frame* het

5 Zie <https://njcm.nl/actueel/hoe-mensenrechten-proof-zijn-onze-politici/> Voor een vergelijkbaar onderzoek van *De Nederlandse Orde van Advocaten* zie: <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/verkiezingsprogrammas-op-gespannen-voet-met-de-rechtsstaat>

mogelijk dat politieke partijen met veel invloed in de Tweede en de Eerste Kamer haast ongemerkt en vaak juist met het argument democratische waarden te willen beschermen, schade kunnen toebrengen aan de kernwaarden van Nederland.

Het culturaliseren van kernwaarden is dus niet alleen feitelijk onjuist, maar ook contraproductief. Ten eerste, in het verlengde van bovenstaande, is het een probleem voor een weerbare democratie als er minder publieke aandacht besteed wordt aan gedachtegoed dat indruist tegen democratische kernwaarden bij bepaalde groepen in de samenleving. Want welk democratische verhaal kunnen de politici aangehaald in deze bijdrage afsteken tegen bijvoorbeeld SGP-stemmers als ze hen willen aanmoedigen hun opvattingen over de positie van vrouwen te heroverwegen? Het zou vreemd zijn tegen hen te zeggen dat zij 'niet cultureel Nederlands' zijn of dat ze de participatieverklaring moeten tekenen. Maar wat dan wel, nu het debat zo cultuurafhankelijk is geworden?

Ten tweede voedt de 'culturalisering' van de Nederlandse waarden intolerantie (of zelfs haat) ten opzichte van Nederlanders met een migratieachtergrond. Dit komt doordat de intolerantie aan de zijde van Nederlanders zonder migratieachtergrond onbesproken blijft en een (gepercipieerde) culturele strijd tussen 'onze Nederlandse cultuur' en 'hun niet-Nederlandse cultuur' grofweg gelegitimeerd wordt. Zo hamerde Buma recent opvallend nadrukkelijk op de tegenstelling tussen Nederlanders met en zonder een migratieachtergrond in zijn H.J. Schoo-lezing in 2017 (dus een jaar na die van Schippers). Parafraaserend sprak hij daarin over 'gewone Nederlanders', wier christelijke cultuur bedreigd wordt door migranten en moslims met andere culturele tradities. Hij schetste daarmee een weinig rooskleurig beeld waarin niet-cultureel christelijke, 'ongewone' Nederlandse burgers simpelweg een groot probleem vormen voor de samenleving, die idealiter homogeen cultureel-christelijk is. Dit zaait onnodige verdeeldheid en biedt geen enkel democratische handelsperspectief.

Tot slot bemoeilijkt dit volledig cultureel 'vernederlandsen' (of, in het geval van Buma, 'verschristelijken') van democratische kernwaarden opname- of integratieprocessen van nieuwkomers.

Het is niet uitnodigend, maar juist ontmoedigend voor nieuwkomers als zij de indruk krijgen dat, als dat al kan, zij hun culturele achtergrond zouden moeten verlaten en inwisselen voor de Nederlandse, om een ‘echte Nederlander’ te zijn die ‘erbij hoort’. Bovendien verliest een democratie een deel van haar geloofwaardigheid, als ze formeel stelt te zijn gebouwd op de kernwaarde van gelijkwaardig burgerschap, maar politici steevast een sociale hiërarchie benadrukken tussen burgers zonder en met (een verre) migratieachtergrond. Meer specifiek lijkt het steeds meer dat Nederlanders met een migratieachtergrond blijvend als tweederangs burgers *te gast* zijn bij eersterangs burgers zonder migratieachtergrond, waarin iedereen zich moet gedragen naar de normen van de ‘cultureel Nederlandse gastheren’.

Dit is, gezien vanuit de democratie zelf, een onrechtvaardige uitkomst – én het maakt het voor migranten en hun nageslacht minder aantrekkelijk zich gauw Nederlander te voelen. Zij mogen nooit onvoorwaardelijk ‘mede-eigenaar’ zijn van Nederland, terwijl Nederlanders zonder migratieachtergrond wel onvoorwaardelijke eigenaren zijn, onafhankelijk van wat ze ook doen of zeggen. Daarnaast leidt dit alles met enige regelmaat tot weinig constructieve excessen. Neem nu de Turkse Nederlanders tegen wie Rutte ‘Pleur op’ zei, waarmee hij aangaf dat de ‘gastvrijheid’ van Nederlanders zonder migratieachtergrond was verdwenen door hun gedrag en opvattingen. Het valt sterk te betwijfelen of zij door deze uitspraak meer vertrouwen in de democratie hebben (ontwikkeld). Hetzelfde geldt voor de opmerking van minister van Justitie Grapperhaus (Rutte III, 2017-), die burgers met een verre migratieachtergrond onbesuisd aanspreekt op hun afkomst, terwijl hij juist een hoeder van de rechtsstaat, rechtsgelijkheid en gelijkwaardig burgerschap zou moeten zijn.

10.4. Hoe dan wel?

Na al deze kritiek dringt zich natuurlijk de vraag op: hoe moet het dan wel? Het zou een goede eerste stap zijn als in Nederland

vaker benadrukt zou worden dat de democratische waarden van de staat, niet specifiek en uitsluitend Nederlandse waarden zijn. In plaats daarvan zouden ze beschreven moeten worden als bovenal mensenrechten – waarbij we nationale trots kunnen putten uit het feit dat deze in Nederland relatief zo goed, en steeds beter, beschermd en nageleefd worden. Dit heeft (minstens) drie voordelen.

Het eerste voordeel is dat je nationale verhaal zo klopt: de Nederlandse rechtsorde en politieke gemeenschap is gestoeld op mensenrechten, die juridisch verankerd zijn in internationale verdragen. Dit maakt het, onder andere, onnodig om ondemocratische elementen uit de nationale geschiedenis te verzwijgen. Integendeel, het memoreren van succesvolle emancipatiestrijden in het verleden kan Nederlandse burgers vandaag de dag (die geconfronteerd worden met onderdrukking of cultureel conservatisme) juist inspireren. Daarnaast doet het besef dat mensenrechten niet altijd in de Nederlandse cultuur gewaarborgd waren en zijn, ook realiseren dat bij het beschermen van mensenrechten voortdurende waakzaamheid en kritische zelfreflectie geboden is.

Het tweede voordeel is dat de staat geen dubbele standaarden kan hanteren in het aanspreken van burgers die de kernwaarden van de staat, gebaseerd op mensenrechten dus, ter discussie stellen. Als niemand de kernwaarden van de staat cultureel 'bezit', dan verdient, bijvoorbeeld, een homofobe Nederlander zonder migratieachtergrond vanzelfsprekend dezelfde reactie als een met een migratieachtergrond. Het kan dus niet zo zijn dat dit een *integratie*probleem oplevert bij de één (die daarmee niet meer bij Nederland hoort), maar niet bij de ander. In beide gevallen is er sprake van een Nederlander met intolerant gedachtegoed.

Het derde voordeel is dat mensenrechten een geschikte basis zijn voor een vreedzame en gedeelde democratische samenleving, omdat hun universele karakter het mogelijk maakt dat alle burgers zich er vanuit hun eigen achtergrond aan kunnen verbinden. Let wel, dit neemt niet weg dat binnen een democratie, bijvoorbeeld (maar, belangrijk, niet slechts) wanneer

nieuwkomers in Nederland arriveren, er altijd sprake zal zijn van botsende politieke ideeën of zelfs groepen die de democratie en haar waarden afwijzen. Maar als mensenrechten centraal worden gesteld in deze continue maatschappelijke debatten en processen, die moeizaam kunnen verlopen, dan is de kans dat de democratie slaagt, het grootst.

Kortom, de staat moet de Nederlandse waarden niet ‘culturaliseren’ en niet de foutieve suggestie te wekken dat bepaalde personen hun culturele identiteiten moeten verlaten om democratische waarden te kunnen steunen, of erover mee te mogen discussiëren. Zo kan hij, ten eerste, zijn waarden uitdragen zonder de kernwaarde van gelijkwaardig burgerschap te schaden en, ten tweede, een inclusief fundament creëren voor de maatschappij waaraan alle Nederlands burgers zich als gelijken kunnen verbinden.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2017). *Eerste Resultaten van de Wet inburgering 2013*.
- Gunsteren, H.R. van (1988). Admission to citizenship', *Ethics* 98(4): 731-741.
- Gutmann, A. (1999). *Democratic Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op School. Een Beschrijving van Burgerschapsonderwijs en de Maatschappelijke Stage*.
- Schinkel, W. (2008). *De gedroomde samenleving*. Utrecht: Klement.
- Tonkens, E., Hurenkamp M. & Duyvendak J.-W. (2008). *Culturalization of citizenship in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam School for Social Sciences Research (ASSR), University of Amsterdam.
- Waal, T. de (2017). *Conditional Belonging*, (Dissertatie): <http://dare.uva.nl/search?identifier=a9a125e-5ebe-425a-90de-4a9578e3cefb>

11. De opstand van tweederangs burgers

Herman van Gunsteren

Onvrede was er altijd wel in de democratie, maar meestal bleef die sluimerend. Als zij zich soms toch manifesteerde, dan kon dit als incident worden afgedaan en vervolgens worden genegeerd. De laatste tijd gaat dit niet meer op. Onvrede uit zich regelmatig en bemoeilijkt het dagelijkse werk van ambtsdragers in de democratie. Die weten zich vaak geen raad met de uitkomst van verkiezingen en referenda. Met angst en beven zien zij de volgende uiting van de volkswil tegemoet.

Hoe is onvrede zo prominent geworden en waardoor wordt die gevoed? Diverse verklaringen zijn opgeworpen. Globalisering creëert behalve enkele winnaars en welvaart voor velen ook verliezers, 'achterblijvers'. Onvrede is te vinden bij mensen die geen uitzicht meer hebben op een baan – zowel jeugdigen als ouderen. Of bij degenen die de voortrazende informatisering van de samenleving niet bijhouden. Radicaal-religieuze overtuigingen die niet sporen met dominante maatschappelijke waarden en gewoonten, kunnen leiden tot vijandigheid jegens de politiek die deze maatschappelijke orde ondersteunt. Een nadeel van dergelijke verklaringen is dat ze de oorzaken van politieke onvrede zoeken in buitenpolitieke factoren, dat wil zeggen in feiten die door de huidige politieke ambtsdragers niet direct veranderd kunnen worden. Indirect kunnen ze er op den duur mogelijk wel iets aan doen, maar dit perspectief biedt ze volstrekt geen houvast hoe met de onvrede in het hier en nu om te gaan. Een tweede nadeel van dergelijke diagnoses is dat ze de klachten over de politiek niet letterlijk nemen. Onvrede richt zich tegen de politiek, tegen de politici, maar nu wordt de vertolkers van die onvrede verteld dat ze zich eigenlijk vergissen in de richting

van hun kritiek. Doordat hun uitingen zo worden gecorrigeerd, voelen ze zich niet serieus genomen, eens te meer buitengesloten door de spraakmakende machthebbers.

Om die nadelen te vermijden zal ik in het navolgende een politieke verklaring van onvrede opwerpen. Deze zoekt de bron van onvrede in de politieke situatie waarin liberale democratieën zich het afgelopen decennium hebben gemanoeuvreerd. Deze verklaring bevat de volgende elementen:

1. Na 9/11 heeft de staat zich sterk gemanifesteerd.
2. Tegelijkertijd is de burger manifest mondiger geworden doordat hij over meer mogelijkheden beschikt om zich te informeren en te uiten.
3. Een toenemend aantal beter geïnformeerde mensen is gaan beseffen dat ze in feite tweederangsburgers zijn.
4. De tegenstelling tussen elites en outsiders is daarmee een bepalend thema bij volksraadplegingen geworden.
5. Deze thematisering helpt niet om de onvrede weg te nemen of te verminderen.

11.1. Sterke staat

In de hoopvolle jaren negentig van de vorige eeuw dachten velen dat het belang van de nationale staat minder werd. Misschien zou die op den duur zelfs afsterven en overvleugeld worden door nieuwe soorten van internationale samenwerking zoals de EU. De klap van 9/11 bood de staat een unieke kans zich te herprofilen. Staten gingen zich opwerpen als onmisbare beschermer van de nationale burgers. Veiligheid werd de primaire legitimatiegrond voor statelijk ingrijpen. Rechtsbescherming werd naar het tweede plan verwezen. De herdoping van het ministerie van Justitie tot ministerie van Veiligheid en Justitie markeerde deze wending van Locke naar Hobbes.

De staat manifesteerde niet alleen weer duidelijk zijn zwaarmacht – weg met tolerantie en gedogen – maar ging zich ook toenemend richten op preventie – niet meer de put dempen als

het kalf verdrongen is. Dergelijk ingrijpen voordat het kwaad is geschied, heeft problematische kanten. Verdenkingen en vooroordelen – en dus niet louter geconstateerde feiten – sturen de waarneming en het preventief ingrijpen. Niet de bewezen feiten, maar theorieën en verwachtingen omtrent wat mogelijk feit zou kunnen worden, sturen de preventie. De nadruk is komen te liggen op het inschatten en beperken van risico's, op hoe dingen mis zouden kunnen gaan. Niet alleen dingen trouwens, ook mensen zijn een risico. Daarom worden personen gekeurd op hun geschiktheid en betrouwbaarheid. De inlichtingendienst screent mensen die een veiligheidsgevoelig ambt gaan vervullen. Leidinggevend in de financiële sector worden gekeurd door medewerkers van De Nederlandse Bank. Wie bij die Bank niet goed ligt, kan het wel schudden. Om zo'n afwijzing te ontlopen trekken aspirant-commissarissen zich 'vrijwillig' terug.

Om zeker te stellen dat organisaties risico's goed in de gaten houden worden toezichtsorganen opgetuigd. Als er iets mis is gegaan, dan luidt de diagnose tegenwoordig doorgaans: falend toezicht. En de remedie: beter toezicht. Maar hoe je dat beter doet, toezicht houden, is allerm minst evident. Verondersteld wordt dat toezichthouders weten hoe iets werkt als het goed gaat. Zij handhaven regels om ontsporingen te voorkomen. Maar hun regels en veronderstellingen sporen dikwijls niet met wat mensen in het te controleren veld weten. Laatstgenoemden ervaren toezicht dan als chaotiserend.

Wie corrigeert de toezichthouder? Hoe is te vermijden dat we in een rigide politiestaat belanden? Dat de toezichthouder verdrinkt in een overdaad aan data? Na een aanslag wordt meestal geconstateerd dat de plegers al in the picture waren, maar dat deze informatie onvoldoende werd gedeeld. Dat leidt tot voorstellen om die voortaan wel te delen en dit desnoods af te dwingen door de veiligheidsdiensten onder één gezag te brengen. Vergeten wordt daarbij dat de diensten zo hun bronnen niet meer kunnen beschermen. Veronachtzaamd wordt ook dat het centrale gezag zo in een veelheid van informatie kan verzuipen (zoals vroeger de planners in de Sovjet-Unie).

De nadruk op preventie en veiligheid produceert wantrouwen, niet alleen jegens vreemdelingen maar ook tussen de staat en zijn burgers. De staat wil voor de veiligheid van burgers zorgen, maar om dit te kunnen doen moet hij diezelfde burgers in de gaten houden en bespioneren. De nadruk op preventie betekent tevens een terugkeer van het maakbaarheidsdenken (Van Gunsteren, 1976) De onhoudbaarheid daarvan is eind jaren zeventig van de vorige eeuw aangetoond, waarna de assumptie van maakbaarheid van de samenleving allengs uit de gratie raakte. Thans keert die in een verholde conservatieve vorm terug. Indertijd ging het om emancipatie, om het scheppen van een betere en vrije toekomst voor allen. Nu, bij preventie, gaat het om behoud van wat is, van wat 'wij' samen hadden, of dachten te hebben. Tevens gaat het dus ook om behoud van de machtsverhoudingen binnen dat 'wij'. Of het nu gaat om maakbaarheid ten behoeve van emancipatie of ten behoeve van behoud, in beide gevallen hebben we te maken met een overschatting van het vermogen een samenleving vorm te geven en een onderschatting van de disciplinerende van burgers die dit streven meebrengt. De argumenten tegen het maakbaarheidsdenken, die eind jaren zeventig werden geformuleerd, treffen evenzeer het huidige preventiebeleid. Maar net als in de jaren zeventig van de vorige eeuw willen hedendaagse beleidsmakers hiernaar nog niet luisteren. Als preventie niet slaagt, willen zij meer data, meer controle, meer toezicht. En om dit te verwezenlijken achten zij een sterke staat onmisbaar. Autocratische staten, zoals Singapore of Rusland onder Poetin, vinden ook in thans nog vrije samenlevingen een toenemend aantal bewonderaars.

11.2. Mondige burger

Terwijl de staat zich sterk maakte, werden tegelijkertijd burgers mondiger. Zij kregen makkelijker toegang tot meer informatie en meer mogelijkheden hun stem te laten horen. Internet en sociale media hebben de totstandkoming en dynamiek van de

publieke opinie drastisch veranderd. Mensen hebben geleerd een eigen mening te hebben, deze te uiten en te delen met gelijkgestemden. Ze zoeken zelf op internet en zijn minder dan voorheen aangewezen op vertrouwen in voorlichting door de overheid. Als ze dan hun stem langs democratische weg mogen laten horen, bijvoorbeeld bij een referendum, dan stellen ze de overheid die voor hun veiligheid en welzijn zegt te zorgen, vaak voor onaangename verrassingen. De hedendaagse burger is een mondige burger die weinig vertrouwen heeft in de statelijke ambtsdragers. Laatstgenoemden pretenderen veel *voor* de burgers te doen, maar die ervaren dit veelal als iets *tegen* hen doen. Burgers ervaren ook onverschilligheid – zij doen er niet toe, de overheid negeert of vergeet hen.

11.3. Tweederangs

De beter geïnformeerde burgers gaan beseffen dat ze in feite tweederangs burgers zijn. Dat waren ze altijd al, maar het besef ervan bleef vroeger diffuus. Het ideaal van vrije en gelijke burgers wordt in democratieën wel beleden, maar in de praktijk nooit helemaal verwezenlijkt. Publieke functies zijn in feite voor de meeste burgers moeilijk of niet toegankelijk. Als zij al aan de politiek deelnemen, dan moeten ze dit met velen en via vertegenwoordiging doen. En zij kunnen niet op tegen het grote geld. Deze drie factoren van *remoteness*, *manyness* en plutocratie maken dat gewone burgers in feite tweederangs burgers zijn (Green, 2016).

De mondige en geïnformeerde burger wordt zich bewust van zijn positie in het politieke machtsspel. Hij situeert zich als outsider. De bezuinigingen na de crisis van 2008, waardoor sommige groepen duidelijk meer werden getroffen dan anderen (bijvoorbeeld de verhoging van de AOW-leeftijd of het korten van sociale voorzieningen), hebben deze bewustwording versterkt. Ongelijkheid van inkomen, bezit en aanzien is zichtbaarder geworden en toegenomen. In de vorige eeuw konden veel mensen zich veilig tot de middenklasse rekenen. Thans

schuifelen middenklassers soms langs de afgrond van armoede. Ze zijn hun positie niet meer zeker. Volgens de heersende individualistisch-neoliberale visie hebben ze dit doorgaans aan zichzelf te wijten – ergens moeten ze een verkeerde afslag hebben genomen. De mens is verantwoordelijk voor de keuzes die zijn lot bepaalden. Hij moge dan nu een tweederangs burger zijn geworden die niet veel te kiezen heeft, maar aangenomen wordt vaak dat hij in het verleden wel wat te kiezen had en dat hij de gevolgen van zijn keuzes dient te dragen. Dit beeld van de wordingsgeschiedenis van individuele burgers gaat soms op, maar vaak ook niet. Veel burgers hadden nooit veel te kiezen of ten tijde van het kiezen waren de gevolgen daarvan niet te voorzien. Als autoriteiten de individualistische visie toepassen op de situatie waarin dergelijke burgers verkeren, dan ervaren die dit als leugen, bedrog.

11.4. Outsider versus elite

Wanneer dan bij referenda en presidents- of parlamentsverkiezingen de burgers een beslissende stem kunnen uitbrengen, grijpen velen die zich buiten deze volksraadplegingen machteloos voelen, de gelegenheid aan zich te laten horen en de autoriteiten te doen voelen wie er nu aan zet is. De outsiders komen in opstand tegen de elite. Hoe raarder Trump deed in de verkiezingscampagne, des te meer liet hij zien dat hij, ondanks zijn rijkdom, ook een outsider was. De tegenstelling outsider-elite wordt een dominant thema bij verkiezingen.

11.5. Geen zinnig thema

Het is de vraag of dit een voor de democratie zinnige thematisering is. Om zin te hebben moeten verkiezingen een verschil maken – tussen verkiezingen en wat er daarna gebeurt, moet een herkenbaar verband zijn. Bij Brexit en de verkiezing van

Trump is zo'n verband ver te zoeken. En als partijen die zich als outsider hebben opgeworpen en die door andere partijen bovendien als onacceptabele partners buiten de deur worden gehouden veel stemmen halen, dan wordt het outsidergevoel alleen maar versterkt. Bovendien stagneert door zulk een uitsluiting op voorhand de afwisseling van regeren en oppositie voeren die voor democratie essentieel is. De wel *regieringsfaehige* partijen klonteren samen in coalities waarvoor geen alternatief in zicht is. Zonder alternatieven, geen democratie.

Wanneer de outsiderpartijen wel aan de regering deelnemen, zoals de Lijst Pim Fortuyn of Wilders' gedogende PVV, blijkt hun gedrag zo chaotiserend dat geen van de gevestigde partijen met ze verder wil. Die gevestigde partijen verliezen aanhang en kunnen alleen hun 'verantwoordelijkheid nemen' door samen te doen wat zij voor het land nodig achten. Door de outsiders worden zij als elite samengedreven. Wanneer de outsiderpartijen ook na verkiezingswinst worden uitgesloten, dan gaan de stemmers op die partijen denken dat verkiezingen er niet toe doen. Als bij veel burgers het idee postvat dat verkiezingen geen zin hebben, dan is de democratie in de problemen. Daardoor verdwijnt het afwisselen van regeren en oppositie voeren, en verliest de democratie haar vitaliteit. En wee als de outsider wel aan de macht komt. Trump maakt de zaak voor de outsiders voor wie hij opkwam, vaak nog erger (en is bovendien een gevaar voor de wereldvrede). In sprookjes blijkt het krijgen wat je gewenst had, vaak een vloek. Zullen de Trump-stemmers, die zich door zijn liegen en bedrijven van fact free politics in de luren hebben laten leggen, de realiteit van het leven onder hun gewenste president gaan vervloeken?

11.6. Hoe dan?

Tot zover mijn schets van een politieke verklaring van onvrede: de tweederangs burgers komen in opstand. Hoe kunnen politieke ambtsdragers hiermee omgaan?

Zij kunnen focussen op zaken die de ontevreden dwars zitten en hebben opgeworpen. Probleem is dat de uitingen over issues vaak onhelder zijn en dat bovendien niet evident is wat de overheid eraan kan doen. Zelfs waar het wel lukt door ontevreden burgers opgeworpen kwesties aan te pakken, levert dit de oude middenpartijen doorgaans nauwelijks meer stemmen op. Mensen stemmen vaak niet op grond van issues, maar uit protest of uit verbondenheid met een bepaalde groep. Ook stemmen de meeste kiezers niet retrospectief, dat wil zeggen op grond van door de overheid geleverde resultaten in het verleden (Achen & Bartels, 2016). Fortuyn schreef over de puinhopen van Paars. Welke feiten er vanwege het kabinet-Kok ook werden aangevoerd om dit beeld te ontkrachten, de onvrede bleef.

Men kan ook proberen de uitingen van onvrede te verhinderen en verhullen. Geen referendum in Catalonië, geen bindende of raadgevende referenda meer na de vertoning rond het Oekraïne-verdrag. Zo zullen de tweederangs burgers zich nog meer buitengesloten voelen – beroofd van die enkele gelegenheid waarbij ze wel hun beslissende stem konden laten klinken.

Ik denk dat het essentieel is tweederangs burgers te laten merken dat ze erbij horen, ertoe doen. Dat gaat niet door het hooghouden van de fictie dat we toch allemaal gelijke burgers zijn. Wel door de feitelijke tweederangs status te erkennen en er naar vermogen iets aan te doen. Wat zou kunnen helpen, is meer christelijk mededogen met zwakken en verliezers, en wat minder nietzscheaanse bewondering voor de winnaars, de sterken. Of striktere toepassing van John Rawls' difference principle (ongelijkheden zijn alleen toelaatbaar als de positie van degenen die het slechts af zijn erdoor verbetert), dat ooit, in lang vervlogen tijden, door de VVD omarmd werd. Botsingen met ontevreden burgers hoeven niet angstig vermeden te worden. Autoriteiten zoals Eberhard van der Laan wisten in een crisis te luisteren naar onvrede en terug te praten. Een crisis is ook een kans, gratis zendtijd, om te laten zien hoe politiek ertoe doet. Zeven maanden een kabinet formeren en ondertussen met vakantie gaan, lijkt niet de weg. Dat laat zien dat politiek er

eigenlijk niet zo toedoet, dat we heel goed zonder nieuw kabinet verder kunnen. Ook uitsluiting bij voorbaat van partijen is geen vruchtbare weg. Wel programmapunten van partijen als de PVV overnemen maar samenwerking met hen uitsluiten, duwt die partijen nog meer in de outsiderrol. Andere outsiders herkennen dit – het kweekt solidariteit tussen outsiders. In de politiek moeten we geweldloos leren samenwerken met partijen waarmee we anders burgeroorlog zouden hebben. Politiek is samenwerken met mensen die niet je vrienden zijn, die je liever weg zou wensen, maar die je als medeburgers dient te erkennen en behandelen.

In het hier geschetste perspectief heeft de huidige onvrede over politiek en politici ook goede kanten. De outsiders hebben meer dan vroeger succes in de democratie. Deze burgers accepteren niet langer zwiiggend hun tweederangs status. Ze komen in opstand, maar wel langs democratische wegen. Tel je zegeningen, zou ik zeggen, in plaats van te klagen over hun foute stemgedrag. Begroet de emancipatie van de tweederangs burger.

Literatuur

- Achen C. & Bartels, L. (2016). *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Green, J.E. (2016). *The shadow of unfairness: A plebeian theory of democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunsteren, H. van (1976). *The Quest for Control: A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*. London: Wiley.

12. Weerbare politiek?

Alex Brenninkmeijer

In dit essay analyseer ik de grote betekenis van democratie voor onze moderne samenleving, een samenleving die niet eindigt bij onze landsgrenzen. Onze democratie is naar mijn overtuiging weerbaar, maar dat geldt veel minder voor 'de (partij)politiek'. Veelal wordt het functioneren van politieke partijen en de coalitievorming voor een kabinet vereenzelvigd met democratie, maar naar mijn overtuiging ten onrechte. Er is meer democratie dan wat er in de politiek speelt en het functioneren van politici en politieke partijen, en de invloed van de media daarop vormt in een aantal opzichten eerder een bedreiging voor de moderne democratie dan een blik op de berichtgeving in de media zou doen vermoeden.

Om duidelijk te maken hoe de verhouding tussen democratie en (partij)politiek in deze tijd een negatieve rol speelt, zal ik beginnen met een analyse van onze complexe werkelijkheid. Vervolgens ga ik in op het grote belang van een goed functionerende democratische rechtsstaat en de werking van terugkoppelingssystemen. Onze democratie floreert bij het goed functioneren van deze tegenkrachten. Uiteindelijk kom ik uit bij het perspectief van de burger. Er heerst onvrede over het (politieke) 'establishment' zowel in landen als de VS en het VK, maar ook in Nederland.

12.1. Complexiteit

De werking van de democratie is op zich een complex onderwerp. Wij hebben daarom een krachtige neiging om die werkelijkheid te reduceren tot iets wat wel bevattelijk is. Tegelijkertijd verliezen we daarmee vaak zicht op de samenhang.

Binnen het onderwerp complexiteit is het relevant om te kijken naar het fenomeen *onderling samenhangende processen*. Voor

democratie gaat het bij voorbeeld om de volgende processen. Dagelijks zien we dat in onze moderne samenleving informatie snel en breed wordt gedeeld, maar ook wordt gekleurd en gemanipuleerd. 'Fake nieuws', 'bubbels' en 'alternatieve feiten' zijn kwalificaties die steeds vaker opduiken. Deze snel en breed gedeelde informatie is – zo zien we dagelijks – hoogst relevant voor het democratische proces. De sterke lotsverbondenheid van politici en journalisten als het gaat om de aandacht van het publiek, vormt een van de belangrijkste mechanismen waar het gaat om het bepalen van de rol van de media in onze democratie. 'Beeldvorming' is cruciaal in het politieke krachtenspel en bij die beeldvorming komt het verkrijgen van gegede informatie over bepaalde kwesties steeds vaker onder druk te staan. De media en de dagelijkse politiek staan in een voortdurende wisselwerking waarbij zich een sterke onderlinge afhankelijkheid manifesteert. Zowel media als politiek zijn afhankelijk van 'aandacht' van het publiek, en de attentiewaarde van gebeurtenissen, van uitlatingen en meningen is voor een belangrijk deel bepalend voor de vraag of bepaalde onderwerpen die aandacht krijgen. Extreme standpunten lijken daarom belangrijker dan meer gematigde. De berichtgeving over de EU bijvoorbeeld is te negatief gekleurd. Het was mijn ervaring dat zelfs de NOS bij berichtgeving over het werk van de Europese Rekenkamer specifiek vroeg om 'negatieve voorbeelden', dit ondanks het feit meer dan 95% van de voorbeelden positief uitviel. Het omgaan met risico's en 'aansprakelijkheid' krijgt veel aandacht. Wij leven in een 'afrekencultuur'. Ministeries proberen hun ministers 'uit de wind' te houden en hun boodschappen in de gewenste richting te spinnen. Bovendien wordt veel wetgeving en beleid ingegeven door de regel/risicoreflex. Met deze en nog enkele andere processen valt het karakter van het functioneren van onze politiek – zij het globaal – te beschrijven. Tegelijk is duidelijk dat het onmogelijk is om anders dan globaal over deze samenhangende processen te schrijven.

Ik noem drie voorbeelden ter illustratie: het functioneren van onze inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de invloed van de politiek op ons onderwijs en het functioneren van het bestuurlijk stelsel in Amsterdam.

Onlangs uitte Abels – hoogleraar Governance of Intelligence and Security Services te Leiden – kritiek op het publieke debat in media en politiek over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 20XX), die de huidige Wiv 2002 moet vervangen, wordt consequent als de ‘aftapwet’ of ‘sleepwet’ aangeduid. Het debat gaat alleen over het af luisteren, terwijl het slechts een klein technisch onderdeel is van wat veiligheidsdiensten mogen. Anders gezegd: het gaat om een debat dat gereduceerd is tot een heel klein deel van het onderwerp en bovendien een debat dat op voorhand gekleurd is door de frames ‘aftapwet’ en ‘sleepwet’.¹

Het parlementaire onderzoek dat leidde tot het rapport *Tijd voor onderwijs* in 2008, heeft als belangrijkste conclusies dat de verantwoordelijke bewindslieden een tunnelvisie vertoonden; dat politiek draagvlak belangrijker werd geacht dan draagvlak in het onderwijs. Dat regeerakkoorden een doorbraak forceerden, maar het gesloten beleidsproces versterkten. Dat overeenstemming met het onderwijsveld werd bereikt met de beroepsvertegenwoordigers van belangenorganisaties, die echter dichter bij de politiek bleken te staan dan bij hun eigen achterban; dat door de onderwijspolder onvoldoende is geluisterd naar docenten, ouders en leerlingen.² Deze korte samenvatting van de uitkomsten van dit parlementaire onderzoek laat zien dat ‘de politiek’ een overheersende rol gespeeld heeft bij de vormgeving van onderwijs en er onvoldoende democratische terugkoppeling was.

B&W Amsterdam heeft een commissie verzocht het functioneren van het bestuurlijk stelsel te evalueren. Kernpunt vormde enerzijds de dubbele politieke structuur, met verkiezing van zowel de raad als de algemene besturen van de bestuurscommissies, anderzijds – in samenhang daarmee – de naar binnen gekeerde politieke cultuur, waarbij onvoldoende aandacht wordt geschonken aan democratische ontwikkelingen in de stad. Bewoners voelen zich genegeerd (Rapport Commissie-Brenninkmeijer,

1 P. Abels, de Volkskrant 1 september 2017.

2 https://www.parlement.com/id/vhnnmt7mtyqi/parlementair_onderzoek

2016). Ook op lokaal niveau in Amsterdam is zichtbaar dat er politiek een 'levendige cultuur' heerst, die echter in de weg staat aan het ontwikkelen van moderne democratie in Amsterdam.

De politiek werkt veelal top-down, terwijl democratische processen vaker bottom-up zijn. De spanning tussen top-down en bottom-up is een leidend thema geworden. De onvrede in de samenleving, 'de boze burger', blijkt een belangrijke stem te hebben, die soms bij referenda tot onverwachte uitkomsten kan leiden. Brexit en de besluitvorming over het associatieverdrag met Oekraïne laten zien hoe complexe vraagstukken tot een eenvoudig ja-nee herleid worden, maar tegelijkertijd ook hoe dergelijke onderwerpen politiek uitgebuit worden en ruimte aan kiezers bieden om bij hun levend ongenoegen over 'de politiek' – als 'boze burger' – eenvoudigweg 'nee' te stemmen. Oordelen doe je als mens op basis van emoties (Westen, 2008). Zowel persoonlijk als maatschappelijk moeten we steeds een balans zien te vinden tussen het emotionele, het rationele en onze opvattingen over wat goed of fout is, ons ethisch kompas. Wij leven echter in een over-generationaliseerde tijd. Alles lijkt maakbaar en bestuurbaar, en ons handelen wordt steeds meer vastgelegd in regels, procedures, protocollen, budgetten, enzovoort. Omdat in het politieke debat steeds sterke nadruk ligt op het rationele, het berekenbare en maakbare, lijken emoties in de samenleving – als tegenkracht daartegen – een steeds belangrijkere rol te spelen. In de strijd tussen ratio en emotie blijft de grote betekenis van het ethisch kompas vaak onderbelicht. Daardoor staan de waarden waarvoor wij staan, in onze samenleving in de schaduw.

12.2. Complex openbaar bestuur

Niet alleen concrete voorbeelden illustreren wat de effecten zijn van complexiteit. Twee recente brieven, geschreven in het kader van de kabinetsformatie, laten zien dat er een structureel probleem is. Het gaat om de brief van maart 2017 van de secretarissen-generaal aan de informateur en de bijlage bij het eindverslag van juni 2017 van informateur Tjeenk Willink.

De secretarissen-generaal stellen in hun advies aan de politici die deelnemen aan de kabinetsformatie, drie structurele problemen aan de orde die samenhangen met verbetering van de uitvoering die voor burgers essentieel is. Het zijn onderwerpen waar de Nationale ombudsman jaar in jaar uit aandacht voor vraagt. In de eerste plaats het advies om op politiek niveau geen concrete beleidsmaatregelen af te spreken, maar slechts doelstellingen te formuleren. De SG's bieden aan om behulpzaam te zijn bij de uitwerking ervan in concreet beleid, zodat de kwaliteit van de uitvoering kan verbeteren. In de tweede plaats maatwerk in de uitvoering. Om de complexiteit te bezweren lijkt uniformiteit een – eenvoudige – oplossing, maar de praktijk is vaak weerbarstig en vraagt om goede afweging in concrete gevallen. In dat verband waarschuwen de SG's dat digitalisering geen bezuinigingsmaatregel mag zijn, maar ook vraagt om zorgvuldige implementatie waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van burgers. Ten slotte vragen de SG's om een gezonde balans tussen openbaarheid, en verantwoording en uitvoerbaarheid. Dit onderwerp raakt de 'afrekencultuur' (Van der Meer, 2017).

Tjeenk Willink legt expliciet een verband tussen de onvrede bij de burger, politiek ongenoegen, de geloofwaardigheid van de overheid en de vaak slechte uitvoerbaarheid van beleid.³ Hij verwijst daarbij naar onderzoek van de Nationale ombudsman (De Nationale ombudsman, 2012). Daarbij stelt hij de vraag: 'Want hoe legitiem is een openbaar bestuur waarin alleen de meest competente burgers, en dan nog soms met moeite, zelf hun weg kunnen vinden en niet diegenen waarvoor de democratische rechtstaat juist ook was bedoeld? Hoe legitiem is een openbaar bestuur waarin deskundige uitvoerders van publieke taken steeds minder tijd aan hun eigenlijke werk kunnen besteden, maar als het mis gaat toch als eersten verantwoordelijk worden gesteld?'

3 <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/27/bijlage-bij-eindverslag-informateur-tjeenk-willink---over-de-uitvoerbaarheid-en-uitvoering-van-nieuw-beleid-regeerakkoord>

Bij deze woorden van Tjeenk Willink passen belangrijke beleidsterreinen zoals onderwijs en bijvoorbeeld kinderopvang, belastingen en toeslagen, en de zorg. De Nationale ombudsman heeft ook aandacht gevraagd voor de (te) zware sancties die de overheid oplegt ook bij kleine fouten of vergissingen waardoor schulden ontstaan en de wijze waarop de overheid omgaat met die schulden. Zowel de SG's als Tjeenk Willink wijzen op de negatieve effecten van kortingen op het ambtelijke apparaat.

Als we de vraag stellen wat de oorzaak is van de complexiteit van ons openbaar bestuur en wat de dynamiek bepaalt van de complexe samenhangende processen in het openbaar bestuur, dan vormt het functioneren van de politiek een belangrijke factor. Nu doet zich wat betreft de discussie over het functioneren van de politiek een bijzonderheid voor. Politici hebben veelal de overtuiging dat zij slechts gaan over wat goed is voor de politiek of niet. Het is mijn ervaring dat vanuit de politiek negatief wordt gereageerd op 'systeemkritiek' van buiten de politiek. We zien over de afgelopen jaren een toenemende versplintering in de politiek, de kabinetsformatie heeft mede als gevolg daarvan een excessieve duur. De ervaring leert dat gedetailleerde regeerakkoorden gebruikt worden om het onderlinge politieke wantrouwen te beperken. Bovendien grijpen de coalitiepartners de kans om zich in het regeerakkoord te profileren, waardoor keuzes gemaakt worden die tot uitvoeringsproblemen kunnen leiden. Daarbij speelt vaak een rol dat complexe vraagstukken gereduceerd worden tot eenvoudige oplossingen. Te denken valt aan de keuze voor digitalisering onder Rutte II, die gericht was op bezuinigingen. Uiteindelijk blijkt het veel ingewikkelder om in het openbaar bestuur te digitaliseren. De IT-toepassingen zijn kostbaar en falen vaak – zoals bij de Belastingdienst. Of de veronderstelling bij de digitalisering – digitaal kan ook – blijkt nergens op gebaseerd, zoals bleek bij het UWV werkbedrijf, dat aangestuurd door de politiek volledig digitaliseerde, om vervolgens te ontdekken dat effectieve arbeidsbemiddeling zo eenvoudig niet is. De digitalisering moet nu weer met vallen en opstaan teruggedraaid worden.

12.3. Weerbare politiek?

De uitnodiging voor het schrijven van dit essay betrof het onderwerp 'weerbare democratie'. Onderzoek van onder andere het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wijst uit dat de democratie voor meer dan 95% gesteund wordt door de Nederlandse bevolking. Het is dus de vraag of die zo intensief gesteunde democratie nog weerbaarder gemaakt moet worden en of de weerbaarheid van de democratie het probleem is (SCP, 2015). Hetzelfde onderzoek van het SCP toont dat het werkelijke probleem het functioneren van de politiek is. Het laatste onderzoek van het SCP laat zien dat het kabinet en het parlement – met schommelingen – rond 55% vertrouwen scoren. Dat is over de afgelopen tien jaar significant lager dan andere maatschappelijke instituties, zoals rechtspraak, de media, ondernemingen en vakbonden, die alle 10% hoger scoren (SCP, 2017). In 2016 – voordat het economisch herstel zich aandeede – was het rapportcijfer voor de politiek 4,8. Daarbij spelen oordelen een rol als 'Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet': 57% van de Nederlandse burgers deelt die mening, slechts 21% niet. 39% vindt dat 'Politici vaak onbehoorlijk met elkaar omgaan' en slechts 18% niet. De 'Haagse kaasstolp' (een reductie van de werkelijkheid) is een veelgebruikt cliché om breed levend ongenoegen over het functioneren van 'de politiek' te kenschetsen.

Veelal wordt democratie en politiek met elkaar vereenzelvigd (cf Lucassen, 2017). Daardoor lijkt het alsof de politieke actoren – politici en politieke partijen – eigenaar zijn van de democratie en het democratisch proces. Het onderscheid tussen democratie en politiek kan het beste worden gemaakt aan de hand van de metafoor van de democratie als het instituut, het gebouw, en politieke partijen en politici als de gebruikers ervan. Democratie bestaat uit instituties als de Eerste en Tweede Kamer, een kabinet, maar ook gemeenteraden en procedures als verkiezingen en het begrotings- en wetgevingsproces. Democratie functioneert echter niet alleen via deze formele instituties en procedures, maar ook breder in de samenleving. Bijvoorbeeld werkgevers en werknemers verkeren

in Nederland in een democratische verhouding tot elkaar. De SER vormt daarvan een belangrijke institutionalisering. Democratie – waarbij een brede kring personen invloed heeft op de koers, op de besluitvorming is een wezenskenmerk van onze moderne samenleving. Nederland kent een eeuwenoude democratische infrastructuur, die gebaseerd is op overleg en samenwerking, gericht op het dienen van algemene belangen. De strijd tegen het water en bijvoorbeeld het waterschapsbestuur dat teruggaat tot 1255, vormt een indrukwekkende historische illustratie daarvan.

Met de juiste instelling kunnen politici het functioneren van de democratie versterken, maar zij kunnen er ook afbreuk aan doen. Vergelijken we het optreden van Trump als president met dat van Obama, dan is evident dat Obama een meer toegewijde dienaar van de democratie was dan Trump nu is. En nog zal moeten blijken in hoeverre Trump zijn eigen belangen dient en in hoeverre het algemene belang. ‘Algemeen belang’ is natuurlijk een vaag concept en je zou kunnen zeggen dat de politieke actoren wel uitmaken wat algemeen belang is of niet, maar dat is een te gemakkelijke benadering. Burgers kijken met een scherp oog naar de belangen die aan de orde zijn, en dat kan ook belangrijke consequenties bij de verkiezingen hebben, hoewel het dan misschien al te laat is.

De wijze waarop de Republikeinen en Democraten in het Congres van de VS opereren, laat zien dat de Amerikaanse democratie beter zou functioneren wanneer de partijen minder nadruk op partijbelangen zou leggen en meer op het algemene belang. Vanwege de wurggreep waarin Republikeinen en Democraten elkaar houden, komt het algemeen belang in het gedrang. Dit manifesteert zich onder andere bij de jaarlijkse rituelen rond het budget voor het openbaar bestuur. Een goed openbaar bestuur valt moeilijk te voeren wanneer er voortdurend strijd is over het budget en de besluitvorming over het budget gegijzeld wordt door partijpolitieke belangen. Toegegeven moet worden dat het politieke systeem in de VS dit soort ‘partijgedrag’ stimuleert, maar de vraag rijst of er niet meer een balans gevonden moet worden tussen partijbelangen en algemeen belang.

Ook voor Nederland kan de vraag gesteld worden in welke mate politici en politieke partijen dienstbaar zijn aan een florerende democratie, dan wel zich laten leiden door partijbelangen of persoonlijke belangen. Bij het stellen van deze vraag wreekt zich het feit dat politici veelal antwoorden: 'Dat maken wij zelf wel uit!' Het actuele functioneren van onze parlementaire democratie wordt in overheersende mate door politici en politieke partijen bepaald. Zoals minister president Biesheuvel destijds stelde: 'Het staatsrecht maken wij waar u bij staat!' Ook valt te denken aan uitwassen als het overmatige aantal Kamervragen, spoeddebatten en moties. Het aantal moties steeg van 1170 in 2006 naar 3500 in 2016. Die Kamervragen, spoeddebatten en moties zijn te vaak slechts dienstbaar aan politieke profilering van partijen en het zichtbaar worden van individuele politici. Toegegeven kan worden dat het niet eenvoudig is om criteria te formuleren om de dienstbaarheid van de politiek aan de democratie te meten, maar het aantal Kamervragen, spoeddebatten en moties vormt een goed begin.

Een tweede aanknopingspunt vormt de mate van monisme/dualisme tussen kabinet en meerderheid in de Tweede Kamer. Het feit dat het kabinet min of meer uit de Tweede Kamer geformeerd wordt, legt de basis voor een hechte band tussen kabinet en Kamermeerderheid. Dit mag echter niet doorschieten. Bij de kabinetsformatie van Rutte II vormde het regeerakkoord uiteindelijk een strak stramien waardoor de meerderheid van VVD en PvdA in de Tweede Kamer een hechte band hadden met het kabinet. De fracties van VVD en PvdA kregen – zeker in verhouding tot de tijd die met de formatie gemoeid was, slechts luttele tijd om met het regeerakkoord in te stemmen. 'Tekenen bij het kruisje', luidde het cynische commentaar. Bij de lopende kabinetsformatie waarschuwde onder andere de voorzitter van de Eerste Kamer voor een dichtgetimmerd regeerakkoord, dat dodelijk is voor het democratische proces. De uiteindelijke totstandkoming van Rutte III met een zeer gedetailleerd regeerakkoord bevestigt deze vrees.

Al decennialang is het streven naar dualisme tussen kabinet en parlement buiten beeld. Het ontbreken van een voldoende

kritische afstand tussen Kamer en kabinet wordt als onafwendbare realiteit aanvaard, terwijl dat natuurlijk niet zo hoeft te zijn. Een van de effecten van het monisme en de te beperkte kritische rol van de Tweede Kamer springt in het oog bij lezing van de eerder aangehaalde brieven van Tjeenk Willink en de SG's. Door het langjarig monisme tussen kabinet en Kamer heeft zich een rolverwarring voorgedaan, waardoor het verschil tussen beleidsvorming, wetgeving, uitvoering en controle op de uitvoering vervaagd is. Dit heeft tot gevolg dat de taak van de Tweede Kamer om controle uit te oefenen op de uitvoering verwaterd is. In de meeste gevallen is de Tweede Kamer volledig medeverantwoordelijk voor de (wijze van) uitvoering. Bij belangrijke dossiers als de Belastingdienst, de Nationale Politie en het onderwijs kan de Tweede Kamer onvoldoende een kritische controlerende rol vervullen, omdat de Tweede Kamer – zelfs in wisselende samenstellingen van regeringspartij en oppositie – te veel boter op het hoofd heeft.

Van der Meer geeft in zijn 'Niet de kiezer is gek' een overzicht van alle mogelijke alternatieven om ons democratische bouwwerk te versterken die op de agenda staan en stonden, zoals kiesdrempels. Hij stelt op basis van uitgebreid onderzoek dat veel van deze maatregelen geen effect of een ongewenst effect hebben. Anders gezegd, het democratisch systeem functioneert zo gek nog niet en de kiezers zijn ook niet gek, maar de politici en politieke partijen zouden eens in de spiegel moeten kijken.

Voordat ik verder ga, zou ik eerst willen stilstaan bij mogelijke zwakheden in ons democratisch bestel, want die zijn er. De verbinding tussen democratische besluitvorming en rechtstreekse waarborgen is in Nederland zwak. Duitsland heeft naar aanleiding van het traumatische naziverleden gekozen voor hechte constitutionele waarborgen in de vorm van *Verfassungsschutz* – instrumenten om de grondwet te beschermen – waarbij de belangrijke rol van het *Bundesverfassungsgericht* – het constitutionele hof – niet onderschat mag worden. Constitutionele rechtspraak vormt een rem op de politieke waan van de dag en vormt een mogelijkheid om het constitutionele bestel trouw

te laten zijn aan belangrijke democratische en rechtsstatelijke uitgangspunten. In Nederland kennen we geen constitutionele rechtspraak in die zin. Soms kan de gewone rechter een rol vervullen, maar die wordt al snel als politiek geduid. De Urgenda-uitspraak en de recente uitspraak over de energietransitie vormen voorbeelden daarvan.

12.4. De remedie?

Voor Nederland wordt traditioneel een kritisch toetsende rol toegerekend aan de Eerste Kamer, die als ‘chambre de reflection’ zou fungeren, ondanks het feit dat coalitiebelangen mede in de Eerste Kamer een rol kunnen spelen. Inmiddels is er veel discussie over de rol van de Eerste Kamer vanwege de lastige stemverhoudingen onder Rutte II en de staatscommissie-Remkes zal zich buigen over de vraag of het zo verder kan met de Eerste Kamer. Het is mijn overtuiging dat we de Eerste Kamer met haar onduidelijke hybride rol – getraptd verkozen en veelal anders samengesteld dan Tweede Kamer – partijpolitiek relevant, medewetgever en ‘reflecteur’ uit democratisch oogpunt wel kunnen missen en dat we beter een helder model van constitutionele rechtspraak kunnen invoeren (Brenninkmeijer, 2015). In feite hebben de Britten dat eerder gedaan door de rechtsprekende rol van de House of Lords onder te brengen bij een apart constitutioneel hof, de Supreme Court. De Eerste Kamer heeft nimmer een dergelijke rechtsprekende rol gehad (die berust op een ongewenste vermenging van politiek en rechtspraak), maar de ‘reflection’ op wetgeving zou met de instelling van een constitutioneel hof op een stevige rechtstatelijke grondslag gevestigd kunnen worden. Hierdoor zouden de rollen in onze democratie verhelderd kunnen worden en effectiever uitgevoerd kunnen worden. Tot zover over de versterking van ons democratische bouwwerk als zodanig.

De perceptie van de burger van de statuur van politici en politieke partijen is niet positief genoeg om het goed functioneren van het democratisch proces in de moderne tijd te waarborgen.

Er zijn te veel incidenten en ‘schandalen’ rond integriteit en het is onverkwikkelijk dat politici maatschappelijk gelijk gewaardeerd worden als autoverkopers. Dat klinkt snerend, maar zeker is dat vele andere actoren in onze samenleving een veel hogere waardering krijgen dan politici.⁴ Kenmerkend is ook dat oud-politici – en vooral Kamerleden – te vaak grote moeite ondervinden om werk te vinden na hun Kamerlidmaatschap. Dat zegt iets over het vak van Kamerlid. Anders gezegd, als ons democratisch bouwwerk bemenst wordt door politici die maatschappelijk zo laag gewaardeerd worden, dan rijst de vraag welke weerslag dat heeft op het functioneren van onze democratie. Ik zeg ‘bemenst’, maar een blik op de verzameling fractieleiders in de Tweede Kamer laat zien dat er in dit gezelschap van dertien slechts twee vrouwen figureren. Bij het aantreden van het kabinet-Rutte III is gesignaleerd dat het aantal vrouwen te veel achterblijft. Wat zegt dit over de parlementaire en politieke cultuur? De vraag is wie zich voldoende thuis voelt in het ‘politieke bedrijf’ om door te dringen tot de hogere regionen van de politiek.

Het wordt tijd om politieke partijen en politici een spiegel voor te houden en de vraag te stellen: ‘Bent u wel goed bezig?’ en ‘Bent u in staat om in dit digitale tijdperk uw werk goed te doen?’ Op gemeentelijk niveau is deze vraag gesteld en de resultaten laten zien dat de representatieve functie van raadsleden versterking behoeft. Raadsleden moeten minder papierwerk doen en meer aandacht besteden aan contacten met inwoners. Raadsleden moeten zich op andere taken oriënteren, onder meer moet politisering voorkomen worden

Mijn eigen ervaring als rechter en hoogleraar – in beide rollen ben ik als adviseur naar de Tweede Kamer geroepen – Nationale ombudsman en lid van de Europese Rekenkamer – in beide rollen had en heb ik regelmatig functioneel contact met de Tweede Kamer – heeft mij geleerd dat er vele zeer betrokken en deskundige Kamerleden zijn. Tegelijk heb ik waargenomen dat uitzonderingen daargelaten ‘het oppositie voeren’ of ‘de

4 SCP Continu onderzoek burgerperspectieven in de verschillende edities.

bewindspersoon uit de wind houden' bij de opstelling van Kamerleden dominante betekenis kan hebben ten opzichte van de zorg voor een vakinhoudelijke goed gefundeerd oordeel. Als Nationale ombudsman was ik regelmatig getuige van partijpolitieke conflicten die verder inhoudelijk overleg overschaduwden. Ook de perikelen rond de opvolging van de Nationale ombudsman in 2014-2015 hebben laten zien dat partijpolitiek een dominante rol speelde en afbreuk deed aan de kwaliteit van de besluitvorming. De versplintering van politieke partijen leidt ertoe dat er bij partijen onvoldoende capaciteit is om al het Kamerwerk goed te doen. Dat geldt niet alleen voor kleine partijen, maar ook een fractie van twintig personen schiet al handen tekort om voldoende aandacht aan alle relevante dossiers te schenken. Al bij de parlementaire herbezinning – reeds in de jaren voor 2009 – werd vastgesteld dat steeds minder fracties deelnemen aan het wetgevingsproces. De aandacht van de Tweede Kamer over het geheel is fragmentarisch en incident gestuurd. Illustratief is het feit dat eerst wettelijk is vastgelegd wat de financiële consequenties zijn van het invoeren van kwaliteitsstandaarden in de zorg en dat vervolgens alle politici in Kamer en kabinet en bij de kabinetsformatie overvallen blijken te zijn door de financiële consequenties die in de orde van 2 miljard zouden liggen.⁵ Dit incident vormt geen uitzondering. Toen de Nationale ombudsman onderzoek deed naar de begrijpelijkheid van wetgeving, kwam 'uit het veld' als commentaar dat als je debatten volgt, Kamerleden vaak zelf de wetgeving waarover ze stemmen – bij voorbeeld op fiscaal terrein – niet snappen (De Nationale ombudsman, 2012). Zorgvuldig wetgeven is een kerntaak in de democratie. Die taak wordt echter niet goed uitgevoerd door de betrokken politici. Rechters worden vaak geconfronteerd met wetgeving die moeilijk toepasbaar is in concrete rechtszaken. De reorganisatie van de griffie van de Tweede Kamer die gaande is, zal wellicht verbetering kunnen brengen, hoewel de versnippering in de

5 VK 18 september 2017

Tweede Kamer sinds de parlementaire zelfreflectie uit 2009 alleen maar is toegenomen.⁶

Ons constitutionele bestel is gebaseerd op spreiding van macht – wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Wetgeving en uitvoering lopen steeds meer in elkaar over. Daardoor wordt de rol van onafhankelijke rechtspraak steeds belangrijker. De door politici bevolkte instellingen zoals kabinet en parlement moeten voldoende ruimte laten aan de onafhankelijke rechtspraak, hoe lastig dat soms ook is. De uitspraak van – destijds staatssecretaris – Teeven dat hij strenger strafrecht wilde realiseren door te bezuinigen op rechtsbijstand, heeft terecht geleid tot ophef.⁷ De rechtspraak staat als geheel onder druk, omdat vanuit de politiek gekozen is voor een oneigenlijke financiële grondslag. De Algemene rekenkamer heeft daarop gewezen, doch die boodschap bleek politiek onwelgevallig (Brenninkmeijer & Grootelaar, 2016).

Naast de rechtspraak vormen de Raad van State als wetgevingsadviseur, de Algemene Rekenkamer als financieel controleur en de Nationale ombudsman als hoeder van de belangen van burgers belangrijke tegenkrachten, die waardevolle aanknopingspunten voor reflectie kunnen aandragen. Uit dat oogpunt is ‘verantwoordingsdag’ minstens zo belangrijk als Prinsjesdag. Het is echter tekenend voor de houding van de politiek tegenover tegenkrachten dat verantwoordingsdag slechts moeizaam een hoogtepunt wordt van onze democratie. Nog tekenender was dat de Tweede Kamer de Nationale ombudsman expliciet verbood om bij zijn 30-jarig bestaan in 2012 de derde dinsdag in maart uit te roepen tot de ‘de dag van de burger’, als dag om specifiek te reflecteren op de problemen waar burgers mee kampen. Opmerkelijk genoeg vragen zowel informateur Tjeenk Willink als de SG’s bij de kabinetsformatie juist om meer aandacht voor het perspectief van de burger.

6 Kamervoorzitter Arib, FD 9 september 2017

7 <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/18/teeven-wilde-strenger-strafrecht-door-bezuinigen-op-rechtsbijstand-advocatuur-reageert-verbijsterd-9321018-a1559465>; <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/18/blok-uitspraken-teeven-over-rechtsbijstand-schokkend-en-schadelijk-a1573880>

Ook adviesinstanties als het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Planbureau (CPB) kunnen belangrijke terugkoppeling geven, evenals de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Maar ook de verschillende inspecties en toezichthouders vervullen een belangrijke rol als het om terugkoppeling gaat. De discussie naar aanleiding van Fybromyl en de – te zeer uitgekledede – rol van De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zijn hiervan een illustratie. De inspecties staan op te geringe afstand van de betrokken ministeries, reden waarom hun terugkoppeling soms onvoldoende tot ontwikkeling komt. Hiervoor heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) – ook een belangrijke adviesinstantie – aandacht gevraagd.⁸

12.5. Conclusie

Kern van de zaak is echter het zichtbaar maken van de ethische kant, van het ethos. Waar staan wij voor? Die vraag moet steeds gesteld worden. Een beroep op de noodzaak van een politiek compromis als redengeving voor een keuze overtuigt niet altijd als de achterliggende waarden onvoldoende aandacht hebben gekregen of zelfs buiten beschouwing zijn gelaten. Als in het politieke debat voldoende aandacht is voor een balans tussen ratio, emotie en ethos zal vervreemding van kiezers beperkt kunnen worden. De politiek kan weerbaarder worden door minder gericht te zijn op partijpolitieke belangen en persoonlijke belangen van politici, en meer op de algemene vragen die verbonden zijn aan belangrijke kwesties als zorg, migratie, klimaat en de gevolgen van vergrijzing. Is er een methode om het proces richting weerbare politiek te versterken?

De oplossing ligt in beter begrip van de werkelijkheid waarin wij leven en werken. Onze samenleving, zowel lokaal, nationaal,

8 <https://www.wrr.nl/publicaties/persberichten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

Europees en globaal, wordt steeds complexer. We kunnen die complexiteit proberen te beperken door versimpeling, door reductie van onze werkelijkheid, maar uiteindelijk werkt dat niet. Complexiteit kunnen we echter ook tegemoet treden door tegenkrachten te mobiliseren, zodat een breder spectrum aan argumenten en ideeën zichtbaar wordt. Complexe systemen worden stabiel door terugkoppeling, door dynamische evenwichten van op elkaar inwerkende krachten. De natuur, ons lichaam, onze samenleving functioneert als een complex systeem, als een samenstel van complexe systemen. Terugkoppeling vormt daarbij de belangrijkste factor waardoor de vele aspecten van een onderwerp beter zichtbaar kunnen worden.

Het onderscheid tussen politiek en democratie moeten we scherper maken. Politici en politieke partijen zijn de bewoners en gebruikers van het democratisch bouwwerk. Zij hebben zich als goede bewoners te gedragen, als dienaren van de democratie, maar de ervaring leert dat zij dat niet altijd doen en al te vaak persoonlijke of partijpolitieke belangen nastreven. Zo worden zij door veel burgers ook gepercipieerd en het vertrouwen in het functioneren van politici en de politiek is door de jaren heen structureel lager dan voor andere functies en instellingen. Dat verklaart mede het ongenoegen van belangrijke groepen burgers in onze samenleving, die zich daarom scharen achter politici die 'nepparlement' roepen, of geringschattend spreken over 'partijkartel'.

Als het gaat om de democratische instituties en procedures als zodanig, dan kunnen die het beste vergeleken worden met het gebouw waarin het politieke bedrijf plaatsvindt. Anders gezegd politici en politieke partijen bevolken de democratische instituties, maar zij vallen niet samen met de democratie als zodanig. Politici en politieke partijen zouden als ethos moeten hebben dat zij dienstbaar zijn aan de democratie en daarmee het algemeen belang dienen.

Literatuur

- Brenninkmeijer, A.F.M. (2015). 'Stresstest rechtsstaat Nederland', *NJB* 2015/740, afl. 16, p. 1046 e.v. <http://njb.nl/blog/stresstest-rechtsstaat-nederland.15272.lynkx>
- Brenninkmeijer, A.F.M. & Grootelaar, H. (2016). 'De strijd om de rechterlijke macht', *Rechtsreeks* 2016-2. <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/rechtstreeks-2016-2.pdf>
- Lukkassen, S. (2017). *De democratie en haar media*. Groningen: Uitgeverij De Blauwe Tijger, p. 17.
- Meer, T. van der (2017). *Niet de kiezer is gek*. Utrecht: Unieboek/Het Spectrum.
- Nationale ombudsman (2012). *Mijn Onbegrijpelijke Overheid*. Jaarverslag. <https://www.nationaleombudsman.nl/jaarverslag/2012>
- ROB (2016). *15,9 uur De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: ROB.
- Rapport Commissie-Brenninkmeijer (2016). *Amsterdam 2020*. <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>
- SCP (2015). *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2015/Meer_democratie_minder_politiek
- SCP (2017). *Continu onderzoek burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2017/Burgerperspectieven_2017_3
- Westen, D. (2008). *The Political Brain, The role of emotion in deciding the fate of the nation*. New York: Public Affairs.

III

De rol van het openbaar bestuur

13. Een weerbare onderklasse: Boze burgers die ‘zelfredzaam’ zijn geworden

Pieter Tops

De invloed die ‘georganiseerde misdaad’ op de samenleving zou hebben – doorgaans ondermijning genoemd – is een thema dat de afgelopen jaren op de bestuurlijke en politieke agenda’s is gezet. Daar is reden toe, zoals Jan Tromp en ik in het boek over *De achterkant van Nederland* hebben laten zien (Tops & Tromp, 2017). Ook anderen hebben daarover indringend geschreven (Boerman et al., 2017; Moors & Spapens, 2017). We weten inmiddels over ondermijning dat die een stevige sociale inbedding heeft in delen van onze samenleving, zoals sommige volkswijken in steden, sommige allochtone gemeenschappen, sommige gesloten gemeenschappen op het platteland en sommige woonwagencentra. We weten ook dat die ondermijning een aantal verschijningsvormen kent, maar dat deze vrijwel altijd verknoopt zijn met een omvangrijke illegale productie van en handel in drugs (vooral cannabis, synthetische drugs en cocaïne); er wordt gesproken over Nederland als een ‘narcostaat’.¹ En we weten ook dat van de miljarden euro’s die in deze wereld verdiend worden, een grote aantrekkingskracht uitgaat op steeds weer nieuwe groepen in onze samenleving: scholieren, boeren, vissers, voetbalsupporters, motorclubs, et cetera.

Om voor de problemen die hiermee samenhangen – kort en goed: een ondergraving van normaal en fatsoenlijk gedrag in onze samenleving en het hanteren van een eigen gewelddssysteem in en rond de criminele werelden – terug te dringen, wordt door

¹ Prof.dr C. Fijnaut in de Telegraaf van 15 april 2017; zie ook F. Jensma, *Nederland Narcostaat is helaas ook een feit*, in: NRC 3 oktober 2017.

het ministerie van Binnenlandse Zaken en door gemeenten gepleit voor een ‘weerbaar bestuur’ of een ‘weerbare overheid’.² Dat is een overheid die bestand is tegen de bedreigingen die ondermijning onmiskenbaar inhoudt voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Versterking van die weerbaarheid wordt eerst en vooral gezocht in een uitbreiding en verdieping van het repressieve repertoire van de overheid, vooral via versterking van het strafrecht en via betere samenwerking tussen allerlei overheidsorganisaties. Ook daar is reden toe. Het is noodzakelijk, maar onvoldoende. Om adequate strategieën te kunnen ontwikkelen is het ook nodig om te begrijpen waar de hier geschetste vormen van ondermijning vandaan komen en wat ervan de wortels zijn. Daartoe zal ik in deze bijdrage een poging ondernemen. Het vraagstuk van de ontevreden of boze burgers toont zich hierin op een geheel eigen manier.

13.1. Structurele en culturele verklaringen

In Nederland heeft altijd veel aandacht bestaan voor deviante groepen- of buurten, voor criminele vormen van gedrag in deze groepen en voor de vraag wat verklaringen daarvoor zijn. Tot die deviante groepen rekenen wij delen van de woonwagenwereld, van volksbuurten in steden, van allochtone groepen en van gesloten gemeenschappen op het platteland.

Grosso modo zijn er twee verklaringen voor afwijkend gedrag in deze groepen: de structurele en de culturele (zie ook Klein Kranenburg, 2013). Daarin wordt niet alleen naar verschillende oorzaken gekeken, maar zij hebben ook uiteenlopende consequenties voor mogelijke oplossingsrichtingen.

2 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 4 juli 2017 inzake een Netwerk Weerbaar Bestuur; Conferenties Weerbare Overheid van de provincie Noord-Brabant 2012 en 2016, Statenbrief Weerbare overheid Provincie Gelderland, 2017 (zaaknummer 2017 – 003838).

De *structurele of sociologische verklaring* behelst in zijn kern dat afwijkend gedrag wordt veroorzaakt door de omstandigheden waarin mensen leven, en met name door een geringe sociale samenhang en een gebrek aan kansen op sociale stijging. Hier is afwijkend gedrag primair het gevolg van maatschappelijke achterstand. Investerings in onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid zijn belangrijke instrumenten om daar verandering in te brengen. De *culturele of antropologische verklaring* zoekt oorzaken voor afwijkend gedrag in de culturele normen of leefstijlen van mensen. Het gedrag is dan geworteld in voorkeuren, overtuigingen of vanzelfsprekendheden, die in een bepaalde groep dominant zijn en daar gekoesterd en uitgedragen worden. Deze benadering benadrukt dat bewoners van achterstandsgroepen eigen, afwijkende culturele patronen ontwikkelen die hen in staat stellen om 'zinnig' of 'waardig' met achterstand om te gaan. Doorbreken van dominante culturele normen is dan de aangewezen weg voor verandering.

De twee benaderingen zijn niet in alle opzichten scherp van elkaar te onderscheiden en zij kunnen ook naast elkaar of gecombineerd gebruikt worden om situaties van achterstand en armoede te verklaren. In de tijd kan gezegd worden dat de structurele verklaring lange tijd dominant was, en dat de laatste decennia de culturele verklaring dominant is geworden (Klein Kranenburg, 2013; Bovenkerk, 2005). Beide benaderingen zijn geworteld in theorieën die vanaf de jaren twintig van de vorige eeuw in de Chicago School van sociologie en criminologie ontwikkeld zijn: de *social desintegration* en de *differential association* theorie (zie Fijnaut, 2014).

Social desintegration

Afwijkend gedrag in wijken heeft te maken met de kwaliteit van de sociale organisatie, aldus de theorie van de sociale desorganisatie. Hoe sterker de sociale organisatie, hoe lager de deviantie en vice versa. Grote armoede, sterke etnische heterogeniteit en grote doorstroming zijn structurele factoren die leiden tot

fragmentatie en sociale desintegratie van buurtsamenlevingen (Shaw & McKay, 1942). Naarmate buurten hoger scoren op de indicatoren van sociale desorganisatie (gebrek aan sociale cohesie zouden wij tegenwoordig zeggen), is de kans groter dat er sprake zal zijn van deviant gedrag en criminaliteit. Dat hangt samen met het gegeven dat in een context van sociale desorganisatie, zo veronderstellen Shaw en McKay, de mechanismen van sociale controle verloren gaan. Daardoor kunnen deviante waarden worden overgedragen en bestendig worden.

De theorie wordt uitgebreid statistisch getest, er is ook wel enige ondersteuning voor, maar hij raakt gaandeweg (in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw) wat op de achtergrond.³ In de jaren tachtig maakt de theorie van sociale desintegratie in de Verenigde Staten echter een revival door (Cullen & Agnew, 2011). Dat hangt mede samen met het ontstaan van een zwarte 'onderklasse' in de grote steden van de VS, zoals met name geanalyseerd door Wilson (1987). In de centra van deze steden is een concentratie van armoede ontstaan, waarin verschijnselen als werkloosheid, voortijdig schoolverlaten, drugsgebruik, illegale bijverdiensten en uitkeringsafhankelijkheid steeds meer als normaal en vanzelfsprekend worden beschouwd. Dat leidt tot processen van fragmentatie en desintegratie, zoals beschreven in de theorie van *social desintegration*.

Tegelijkertijd wordt deze theorie vernieuwd en verdiept, waaraan vooral de naam van Sampson verbonden is (Sampson & Byron Groves, 1989; Sampson, Raudenbusch & Earls, 1997). Die legt de relatie met de dan opkomende theorieën over sociale bindingen tussen burgers en de daarmee samenhangende kwaliteit (of dichtheid) van sociale netwerken. In buurten met

3 Shaw, McKay en hun medewerkers hebben veel onderzoek gedaan waarin onafhankelijke variabelen voor sociale desintegratie (met name armoede, heterogeniteit en mobiliteit) op allerlei manieren worden gecorreleerd aan de afhankelijke variabele, het niveau van deviantie (of criminaliteit). Dat onderzoek is daarna vele malen herhaald, met telkens een wat andere operationalisering van de variabelen (Miller, 2009). Na enkele decennia van vooral statistisch onderzoek raakt de theorie 'uit de mode' (Kubrin & Weitzer, 2003).

gebrekkig ontwikkelde sociale netwerken is het moeilijk om gemeenschappelijke doelstellingen of belangen te realiseren, en om de informele sociale controle te organiseren die een voorwaarde is voor een prettige en veilige buurt. Belangrijk nieuw inzicht is bovendien dat de kwaliteit van sociale netwerken niet alleen van burgers zelf afhangt, maar ook samenhangt met de wijze waarop officiële instituties (politie, sociale organisaties, buurthuis etc.) functioneren.

Empirische toetsingen laten zien dat van dergelijke relaties sprake is, maar dat die ook weer niet al te sterk zijn.⁴ Bovendien blijkt uit onderzoek dat sterke sociale bindingen ook een context vormen waarin afwijkend gedrag en criminele netwerken juist worden bevorderd (Morenoff, Sampson & Raudenbosch, 2001). Dat is een relatie die de theorie van sociale desorganisatie niet kan verklaren. Ook voor het vraagstuk van boze burgers, ondermijning en weerbare democratie, het onderwerp van deze bundel, heeft dat consequenties. Verklaringen die zich alleen maar richten op 'achterstand' en 'onvoldoende aandacht van de overheid' schieten tekort.

Differential association

Shaw en McKay hadden al aandacht voor de mogelijkheid dat in een context van sociale desorganisatie een klimaat kan ontstaan waarin deviante waarden en gedrag zich als het ware in een alternatieve leefstijl verduurzamen. In gebieden met veel afwijkend gedrag ontwikkelen zich rivaliserende levensstijlen, zo stellen zij vast. Naast conventionele tradities en instituties ontstaan er alternatieve levensstijlen, die in criminaliteit geworteld zijn en die op hun manier toegang bieden tot economisch gewin en

4 Sociale netwerken als zodanig blijken nauwelijks van invloed te zijn op de mate van informele sociale controle (Van Stokkom & Toenders, 2010: 103). De mate van vertrouwen tussen burgers blijkt er meer toe te doen (Verwer & Walberg, 2011). Ook de mate waarin men gehecht is aan of zich identificeert met de buurt blijkt van belang, evenals de steun van gemeentelijke instanties en professionals (Van Stokkom & Toenders, 2010: 103).

maatschappelijk aanzien. Iedereen die in zo'n context opgroeit, krijgt met deze rivaliserende levensstijlen te maken en moet op een of andere manier een keuze maken.

Deze benadering is verder uitgewerkt door Sutherland en wordt bekend als de differentiële associatietheorie (Sutherland, 1939; 1947, zie ook Cullen & Agnew, 2011: 91). Zijn theorie komt erop neer dat individuen zich met verschillende culturen kunnen associëren, en dat zij daarbij een voorkeur ontwikkelen voor die cultuur die hun in de gegeven omstandigheden het meest aantrekkelijk lijkt. Soms is dat een conventionele cultuur, soms is dat een criminele cultuur.

De overdracht van waarden, normen en technieken vindt plaats in interactie met anderen, aldus Sutherland. Dit gebeurt door middel van directe communicatie in primaire groepen, zoals gezin, familie of peergroup. Daarbij is sprake van sociale leerprocessen, waarin imitatie een belangrijke rol speelt. In die leerprocessen vindt vaak gaandeweg internalisatie van gedrag plaats, waarin de relevante gedragspatronen bevestigd en versterkt worden. De sociale druk van de groep maakt het lastig om er aan te ontsnappen.

Kornhauser (1978) beschrijft dat mensen in achterstandsbuurtten geconfronteerd worden met uiteenlopende waardensystemen waarvan enkele laten zien dat misdaad ook succes en prestige kan opleveren. Conventionele waarden raken dan verzwakt, ook al omdat ze in het dagelijkse leven niet of onregelmatig gearticuleerd worden. Ouders of burens stralen bij voorbeeld in de richting van kinderen niet uit dat het belangrijk is om school af te maken. Van een categorische afwijzing van conventionele waarden is doorgaans geen sprake, wel van een systematische 'verdrukking', die duurzame trekken kan krijgen (Van Stokkom & Toenders, 2010: 56).

Ook bij Merton (1938) vinden we het inzicht dat mensen die deviant gedrag vertonen, doorgaans belangrijke waarden van een samenleving onderschrijven (rijk worden, veel geld verdienen, vrij zijn). Omdat voor hen de normale manieren om die doelen te bereiken afgesloten zijn, ontwikkelen zij eigen manieren om

ze te kunnen realiseren. Die vinden zij bijvoorbeeld in illegale of criminele activiteiten. Daar kunnen zij dan weer heel succesvol in zijn. Dit succes kan ook een 'versterkend' effect hebben: zolang de strategie werkt en geen grote kosten met zich meebrengt (in termen van de kans op gevangenisstraf of maatschappelijke uitstoting), zal men de strategie handhaven en waar nodig verbeteren. Daarbij kan gemakkelijk een dynamiek ontstaan waarin de deviante waarden voortdurend bevestigd en versterkt worden. Hoe werkt dat dan?

Stel je voor wat er gebeurt wanneer een bepaalde groep (familie, buurt) in zijn omgeving in een negatief daglicht komt te staan en 'gestigmatiseerd' wordt, bijvoorbeeld omdat de leden van die groep er afwijkende groepsnormen op na houden. Zo'n negatieve blik van de buitenwereld leidt gemakkelijk tot versterking of verheerlijking van de eigen 'afwijkende' normen. Kenmerken die in de conventionele cultuur worden veroordeeld, krijgen voor de eigen groep dan een positieve lading. Deze benadrukking van het anders-zijn, versterkt dan weer de afkeuring door de buitenwereld. Zo ontwikkelt zich een proces, waarin externe stigmatisering en interne sociale druk elkaar voortdurend versterken, en waaruit het moeilijk ontsnappen is. Dan kunnen er kenmerken van een 'parallele samenleving' ontstaan, waarin zich een waarden- en normenpatroon ontwikkelt dat systematisch afwijkt van wat in een samenleving breed geaccepteerd wordt.⁵

Ook Kubrin en Weitzer (2013) maken een onderscheid tussen een meer conventioneel en een meer deviant gedragspatroon. Zij observeren dat in achterstandsbuurten doorgaans sprake is van culturele diversiteit: een deel van een buurt houdt vast aan conventionele waarden, anderen omarmen de deviante, oppositionele waarden. Tussen beide systemen bestaat ook een zekere concurrentie.

5 Zo'n parallele samenleving kent culturele (normen en waarden), organisatorische (interne cohesie), socialiserende (druk en discipline) en juridische (wetsovertreding) dimensies (Sunier en Landman, 2014). In zekere zin vormt zo'n parallele samenleving het ene uiteinde van een continuum, waarvan het andere uiteinde wordt gevormd door een volstrekte dominantie van de 'conventionele' samenleving. In veel gevallen zal er sprake zijn menging en competitie.

Belangrijk om te onthouden is dat in achterstandsgroepen een eigen, afwijkende subcultuur kan ontstaan waar criminaliteit een onderdeel van is. Er kan een 'dynamiek' kan ontstaan waarin die afwijkende subcultuur voortdurend bevestigd en versterkt wordt en daardoor duurzaam wordt. Mensen die behoren tot de hier bedoelde deviante groepen onderschrijven doorgaans wel een aantal belangrijke waarden van de dominante samenleving, maar vullen die op hun eigen – soms radicale – manier in. In hun werkelijkheid blijft er doorgaans wel enige concurrentie bestaan met meer conventionele waardensystemen. Maar die hebben hen vaak domweg te weinig te bieden. Een deel van de 'boze burgers' vraagt daar op hun manier aandacht voor – soms schreeuwen ze dat letterlijk uit – maar een deel van hen is dat stadium in zekere zin al voorbij: zij creëren hun eigen 'parallele' werkelijkheid.

13.2. Consequenties

Het gaat bij het onderscheid tussen structurele en culturele benaderingen niet alleen om alternatieve verklaringen, zij hebben ook uiteenlopende consequenties voor de handelingsvraag: wat te doen?

In de *structurele benadering* zijn de sociale omstandigheden, de maatschappelijke structuren waarin mensen leven, de doorslaggevende factor in het ontstaan van deviant gedrag. Om dat deviante gedrag tegen te gaan, moeten de structurele oorzaken worden aangepakt. Dat vergroot de kans dat mensen zich in het conventionele leefpatroon van de samenleving kunnen invoegen. Vandaar het grote belang dat in deze benadering wordt gehecht aan investeringen in onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid, maar ook in vormen van *community-development*. Het stelt mensen in staat om bij de dominante normen in de samenleving aan te sluiten. Zij willen dat ook, is de veronderstelling, zij zijn daar alleen door de omstandigheden van weerhouden.

Deze theorie beschikt over een grote aantrekkelijkheid. Armoede leidt tot omstandigheden waarin deviant en crimineel

gedrag een serieuze optie worden. Crimineel gedrag is eigenlijk een logische reactie op abnormale omstandigheden. Verander die abnormale omstandigheden en het gedrag van mensen zal 'normaliseren'. Aan deze benadering is daarom een helder handelingsrepertoire verbonden, dat bovendien het grote voordeel heeft dat het mensen niet rechtstreeks op hun gedrag hoeft aan te spreken. 'Moraliseren' hoeft niet, het zijn vooral de omstandigheden die moeten veranderen.

De *culturele benadering* leidt tot een andere redenering. Het begint ook hier met armoede, die ertoe leidt dat voor bepaalde groepen een deviante levensstijl aantrekkelijk wordt. Men komt dan in een sociaal leerproces terecht, waarin die deviante levensstijl voortdurend bevestigd en ontwikkeld wordt. Er ontstaat een eigen leefstijl, die betrekkelijk onafhankelijk van de sociale omstandigheden waarin die is ontstaan, blijft voortbestaan. De sociale druk van de groep waarin die cultuur zich heeft ontwikkeld, maakt het vervolgens lastig om aan de cultuur te ontsnappen.

De consequentie daarvan is dat niet elk afwijkend gedrag te herleiden is tot een gebrek aan maatschappelijke kansen. De eigen, afwijkende cultuur is misschien ontstaan in een context van armoede en uitsluiting, maar blijft voortbestaan, ook als de sociale context daar – 'objectief' gezien – niet langer aanleiding toe geeft. Die afwijkende levensstijl ontwikkelt een eigen aantrekkingskracht. Deze manier van leven wordt voor betrokkenen niet alleen een negatieve keuze (men kan of weet niet anders), maar ook een positieve (men wil niet anders).

Een repertoire van sociale ondersteuning alleen is dan onvoldoende; investeringen in onderwijs, huisvesting en werkgelegenheid bereiken dan niet het gewenste doel om deviante groepen de gelegenheid te geven bij de dominante waarden in een samenleving aan te sluiten. Integendeel, vaak verzet men zich tegen dit soort vormen van overheidsbemoediging, die erop gericht zijn hen uit de marge van de samenleving te verheffen – want die marge is precies de plaats waar men eigen vormen van overleven, weerbaarheid en succes heeft weten te realiseren. De

groepen zijn niet gedesintegreerd, maar kennen een eigen, maar stevig ontwikkelde vorm van 'sociale cohesie'. Behoud van de daarin ontwikkelde autonomie en de erbij horende vormen van eigenwaarde en waardigheid wordt gekoesterd.

13.3. Collectieve weerbaarheid

Als we deze benadering toepassen op de hier bedoelde deviante groepen, zoals achterstands- of volksbuurten, wat zien we dan? Kijken we bijvoorbeeld naar de buurt die ik verder beschrijf in *Een ongetemde buurt* (Tops, 2018). In deze buurt is sprake van een cumulatie van problemen – een lage scholingsgraad, een hoge uitkeringsdichtheid en een relatief grote (officiële) werkloosheid – en van een sociaal isolement ten opzichte van de dominante samenleving. Dat zijn omstandigheden die – volgens de theorie – gemakkelijk leiden tot fragmentatie van sociale verbanden en tot sociale desorganisatie van de buurt. Daar is echter geen sprake van, integendeel. De wijk kent een hechte sociale organisatie, met een grote saamhorigheid en een sterke sociale druk. Ook de komst van allochtonen heeft grosso modo niet geleid tot een aantasting daarvan, hoewel de instroom van sommige groepen gemakkelijker verliep dan die van andere. Maar van fatalisme en desorganisatie is geen sprake in de wijk, eerder van een soort vitaliteit of sterk ontwikkeld aanpassingsvermogen. Er is een sterk ontwikkeld vermogen om collectieve doelstellingen te bereiken. Er is een zeker niveau van welvaart, waar velen in de buurt een graantje van kunnen meepikken. Veilig is het zeker ook in deze buurt, vooral als men onder veiligheid de afwezigheid van zichtbare vormen van geweld en criminaliteit verstaat. Informele sociale controle bestaat er in grote mate. Ook van onderling vertrouwen lijkt sprake, zeker in relatie tot de buitenwereld. In ieder geval 'klapt men niet uit de school', hetgeen zowel een voorwaarde voor als een uitdrukking van dat onderlinge vertrouwen is.

Zo bekeken voldoet deze buurt in belangrijke mate aan de criteria van collectieve weerbaarheid (Verwer & Walberg, 2012):

er is vertrouwen, er is informele sociale controle, er is onderlinge binding. Toch wringt deze conclusie, want vrij van criminaliteit is de buurt bepaald niet. Dat de conclusie wringt, heeft in de eerste plaats te maken met de specifieke omschrijving van overlast en criminaliteit die Verwer en Walburg hanteren, zoals zij aan het einde van hun studie ook lijken te erkennen (2012: 242). Die heeft vooral betrekking op zichtbare en direct tastbare vormen van criminaliteit, 'aangiftecriminaliteit' in het jargon – criminaliteit die burgers in principe willen aangeven bij de politie. De onzichtbare criminaliteit die met ondermijning of georganiseerde misdaad samenhangt, valt daarbuiten, en dat is een serieuze tekortkoming van de benadering. Deze tekortkoming had men kunnen verhelpen door niet alleen een structurele, maar ook een culturele verklaring voor criminaliteit te hanteren. Dan waren niet alleen desorganisatie en fragmentatie relevante verklaringsgronden geweest, maar ook een mogelijk duurzaam en afwijkende normpatroon in een overigens hechte en samenhangende buurt. Met andere woorden: men kan niet volstaan met de vraag of de omstandigheden mensen in staat stellen om een bepaald normenpatroon te onderhouden, zoals de theorie van de collectieve weerbaarheid doet, men moet ook naar de inhoud en de betekenis van dat normenpatroon zelf kijken. Structurele en culturele verklaringen zijn beide nodig.

Collectieve weerbaarheid, zo kunnen we nu concluderen, omvat niet alleen positieve, maar ook negatieve verschijnselen. Collectieve weerbaarheid, onderling vertrouwen en een vermogen tot informele sociale controle vormen niet alleen een context waarin burgers overlast en criminaliteit kunnen tegengaan, zij vormen ook een context waarin die criminaliteit juist tot ontwikkeling kan komen. Wat het wordt is mede afhankelijk van de uitgangssituatie. Is er sprake van een onsaamenhangende buurt met veel zichtbare vormen van overlast en criminaliteit, dan wijst de theorie wellicht op factoren die een rol kunnen spelen in verandering van die situatie. Maar als er sprake is van sociale samenhang en onderling vertrouwen dan hoeft dat nog niet te wijzen op afwezigheid van criminaliteit; collectieve

weerbaarheid kan dan juist een context zijn waarin allerlei minder direct zichtbare vormen van criminaliteit tot ontwikkeling kunnen komen. Hechte bindingen en een hoge mate van onderling vertrouwen kunnen zowel samengaan met lage als met hoge niveaus van criminaliteit.

13.4. Teveel aan sociale cohesie

In de sociale wetenschappen is intensief gedebatteerd over begrippen als sociale cohesie, sociaal kapitaal, sociale bindingen, sociaal vertrouwen en collectieve weerbaarheid. Zij zijn te beschouwen als telkens net weer iets andere indicatoren van de sociale organisatie of desorganisatie in een bepaald gebied. Voor elk van deze begrippen is wel iets te zeggen, tegen elk begrip is wel iets in te brengen. Er lijkt wel een belangrijke constante te bestaan in dat debat, en die is dat ergens in de ontwikkeling de potentiële voordelen van een bepaalde indicator (op welke manier en met welk begrip ook geduid) kunnen omslaan in potentiële nadelen. Er kan te weinig, maar ook te veel sociale cohesie zijn. Dan wordt sociale cohesie een toestand die mensen gevangen houdt in plaats van ze vooruit helpt, dan kunnen regelmatige en intensieve contacten leiden tot dubieuze wederzijdse verplichtingen, dan kunnen sociale bindingen zo sterk zijn dat ze anderen uitsluiten, dan kan het vertrouwen zo hoog zijn dat deviant gedrag acceptabel wordt gemaakt, dan kunnen dichte netwerken er toe verplichten om misdaad of overlast door de vingers te zien.

Dat klinkt misschien wat vreemd in de oren van een moderne beschouwer, omdat veel van de actuele problemen in de samenleving mede herleid worden tot een gebrek aan sociale cohesie en samenhang. Zeer invloedrijk zijn bijvoorbeeld de studies van de Amerikaanse onderzoeker Robert Putnam, die aantoont dat Amerikaanse burgers de afgelopen jaren steeds minder op elkaar betrokken zijn geraakt. Zij zijn steeds lossers komen te staan van familie, burens en vrienden; de titel van zijn bekendste

boek, *Bowling Alone* (2000), geeft aan wat een uitdrukkingsvorm daarvan is. Vermindering van sociale cohesie is daarom een groot probleem, en versterking ervan geboden, zo is vaak de vanzelfsprekende aanname in veel actuele analyses van onze samenleving. Algemeen wordt het zeer belangrijk gevonden dat mensen op samenlevingsniveau over hechte banden beschikken en dat zij er geen al te afwijkende normen en waarden op nahouden. Studies als die van Putnam bevestigen dat idee, en gaan ervan uit dat mensen gelukkiger zijn in een samenleving waarin een sterke groepszin en gemeenschapsleven bestaan (Lupi, 2005: 21)

Toch is dat niet altijd zo geweest. In de sociale wetenschappen heeft vaak aandacht bestaan voor de twee kanten van sociale cohesie. De klassieke sociologen hadden hier volop oog voor. Zo betoogden zowel Durkheim als Simmel dat een te sterke sociale cohesie verstikkend kan werken en mensen juist uit elkaar drijft. Sociale cohesie ontstaat vaak in kleine, homogene groepen met een grote interne gehechtheid; het krijgt dan snel een dwangmatige en verplichtende kant, waaraan men niet kan ontsnappen. Afname daarvan betekent dat individuele vrijheid en tolerantie toenemen. Afhankelijk van de situatie en de heersende cultuur kan er daarmee ook een 'teveel' aan sociale cohesie bestaan (Van Stokkom, 2010: 105).

Dat teveel aan sociale cohesie biedt een bescherming aan deviante groepen, waarin zij een eigen levensstijl en eigen vormen van weerbaarheid kunnen ontwikkelen; die heeft hen ook vatbaar gemaakt voor ondermijnend en crimineel gedrag.

13.5. Tot slot

In deze bijdrage heb ik een bijzondere categorie van 'boze burgers' behandeld. Het gaat om deviante groepen aan de rand van de samenleving, die doorgaans gekenmerkt worden door een grote interne cohesie – zeker als men met de 'buitenwereld' te maken heeft – en die van hun zwakte op een bepaalde manier hun kracht

hebben weten te maken. Veel van deze groepen moesten zien te overleven in de marge van de samenleving – ook al omdat ze daar naar verdreven waren door de dominante groepen – en ontdekten gaandeweg dat dit overleven in de marge van de samenleving buitengewoon lucratief kon zijn. Dat gebeurde met name in de loop van de jaren tachtig toen deze marginale groepen zich konden verbinden met de toen opkomende drugswereld in Nederland. Daar bleek plots buitengewoon veel geld te verdienen en aanzien en prestige. Het was een ontwikkeling die deze groepen in zekere zin in staat stelden om ook deel te nemen aan de vooruitgang en economische groei in de samenleving. Er ontstond gaandeweg een ‘weerbare onderklasse’ (Tops & Tromp, 2017). Een onderklasse die zijn eigen plan trok, een grimmig soort eigenzinnigheid ontwikkelde en zich weinig van de rest van de samenleving aantrok. Een onderklasse ook die al zelfredzaam bleek te kunnen zijn, en ‘eigen kracht’ kon ontwikkelen, voordat die woorden tot het dominante beleidsjargon in Nederland gingen behoren. Daarbij had men er belang bij om zoveel mogelijk onder de radar van het gezag te blijven, teneinde zo min mogelijk aandacht en belangstelling te trekken. Er ontstonden parallelle samenlevingsvormen, die in de reguliere samenleving waren ingeplant, maar die er tegelijkertijd een geheel eigen normen en waardenpatroon op nahielden.

Op politiek niveau was er van deze parallelle samenleving weinig te merken. In politiek was men niet erg geïnteresseerd; aan verkiezingen deed men nauwelijks mee (opkomstpercentages waren altijd laag in deze buurten) en als men mee deed, wisten partijen die zich tegen de gevestigde orde verzetten doorgaans op behoorlijke sympathie te rekenen (de communisten in de jaren veertig, de Boerenpartij in de jaren zestig, Fortuyn aan het begin van deze eeuw en daarna Wilders haalden er relatief hoge stemmenpercentages, zie ook Tops, 2018). Maar zolang ze met rust gelaten werden, was er van verzet en weerstand tegen de buitenwereld verder weinig te merken.

Dat met rust gelaten worden, lijkt echter voorbij. De overheid zet zich meer dan in het verleden in om vormen van ‘ondermijning’ van de reguliere samenleving aan te pakken. Gesproken wordt

van een 'weerbare overheid', die zich laat gelden en laat zien dat een aantal basisnormen voor de gehele samenleving gelden en dat bepaalde groepen zich daar niet aan kunnen onttrekken. Een repressief repertoire wordt daartoe ontwikkeld. Maar een vraagstuk dat in belangrijke mate een sociale achtergrond heeft alleen repressief aanpakken, kan tot grote ongelukken leiden. Sociale interventies zijn noodzakelijk, maar het klassiek-structureel sociaal repertoire is ontoereikend. Culturele interventies en opvoeding zijn onmisbaar. Daar liggen de grote dilemma's. In de eerste plaats: als wij mensen willen opvoeden in een dominante cultuur en hen bewegen daarin te integreren, waarin moeten zij dan integreren? Bestaat daarover geen fundamentele dissensus? En in de tweede plaats: als daar al overeenstemming over kan ontstaan, dan zullen die dominante normen toch zeker moeten gelden voor degenen die tot de hogere klassen en de maatschappelijke elite behoren. Zijn die bereid om af te zien van de prerogatieven die bij het 'gewoon jezelf zijn' van een geïndividualiseerde samenleving behoren? Het vraagstuk van de boze burgers slaat op deze manier onvermijdelijk terug op de samenleving als geheel.

Literatuur

- Boerman, F., Grapendaal M., Nieuwenhuis F. & Stoffers E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017, georganiseerde criminaliteit*. Den Haag.
- Bovenkerk, F. (2005). Cultuur in de Nederlandse criminologie, in D.Siegel, F. van Gemert en F. Bovenkerk (Red.), *Culturele criminologie*. Amsterdam: Boom, p. 9-23
- Cullen, F.T. & Agnew, R. (2011). The Chicago School: the city, social disorganization, and crime, in: *Criminological theory: past to present*. Oxford, New York: Oxford University Press, p. 89-97
- Fijnaut, C. (2014). *Criminologie en strafrechtsbedeling, een historische en transatlantische inleiding*. Antwerpen: Intersentia.
- Klein Kranenburg, D. (2013). 'Samen voor ons eigen', *De geschiedenis van een Nederlandse volksbuurt: de Haagse Schilderswijk 1920-1985*. Hilversum: Verloren.
- Kornhauser, R.R. (1978). *Social Sources of Delinquency: An Appraisal of Analytic Models*. Chicago: University of Chicago Press
- Kubrin, C.E. & Weitzer, R. (2003). New directions in social disorganization theory, in: *Journal of research in crime and delinquency*, November, p. 374-402
- Lupi, T. (2005). *Buurtbinding: van veenkolonie tot vinex-wijk*, Amsterdam: Aksant.

- Merton, R.K. (1938). Social structure and anomie, in *American Sociological Review* 3/5: 672-682.
- Miller, J.M. (2009). Social disorganization theory, in *21st Century Criminology: A reference handbook*. Sage Knowledge.
- Moors, H. & Spapens, T. (2017). *Criminele families in Noord-Brabant, een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad*. Apeldoorn.
- Morenoff, J.D., Sampson, R.J. & Raudenbush, S. (2001). 'Neighborhood Inequality, Collective Efficacy, and the Spatial Dynamics of Urban Violence', *Criminology* 39: 517-560.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone, the collapse and revival of American community*. New York.
- Sampson, R.J. & Byron Groves, W. (1989). 'Community structure and crime, testing social disorganization theory', *American journal of sociology* 94: 774-802.
- Sampson, R.J., Raudenbusch, S.W. & Earls, F. (1997). 'Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy', *Science*, 918-924
- Shaw, C.R. & McKay, H.D. (1942). *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stokkom, B. van & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij, actieve burgers in achterstandswijken*, Amsterdam: Pallas Publications.
- Sunier, Th. & N. Landman, N. (2014). *Turkse Islam, actualisatie van kennis over Turkse religieuze stromingen en organisaties in Nederland, een literatuurstudie in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Den Haag.
- Sutherland, E.H. (1939, 1947). *Principles of criminology*. Philadelphia, Lippincott.
- Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland; hoe onder- en bovenwereld verstrengeld zijn*. Amsterdam: Balans.
- Tops, P. (2018). *Een ongetemde buurt, achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Balans.
- Verwer, R. & Walberg, A. (2012). *Een kwestie van vertrouwen, werking en versterking van collectieve weerbaarheid in achterstandsbuurten*. Pallas.
- Wilson, W.J. (1987). *The truly disadvantaged, the inner city, the underclass and public policy*. Chicago/London: the University of Chicago Press.

14. Van kennen naar handelen

Rob Witte & Ron van Wonderen

In de afgelopen jaren is de term ‘boze burger’ te kust en te keur gebruikt om mensen te framen die op enigerlei wijze uiting (lijken te) geven aan hun ongenoegen. Tijdens de ‘vluchtelingencrisis’ werden zowel burgers met concrete vragen over de komst van een azc, burgers die tegen deze opvang op de voorgestelde plek waren en bijvoorbeeld burgers die überhaupt tegen de komst van vluchtelingen naar Nederland waren, geportretteerd als ‘boze burgers’. Ook in de beschouwingen van andere gebeurtenissen werd dit frame veelvuldig gebruikt. Zo werden Britten die voor Brexit stemden en Amerikanen die voor Trump stemden, geportretteerd als ‘boze burgers’. Toen echter vervolgens de Brexit-tegenstanders in de UK en de anti-Trump-betogers in de VS de straat op gingen om hun ongenoegen over deze uitslagen te uiten, werden zij van dezelfde titel voorzien. Hiermee is deze term min of meer verworden tot een containerbegrip, dat vrijwel betekenisloos is geworden – juist vanwege ieder gebrek aan nuance en differentiatie.

Veel situaties, contexten en issues kunnen eraan bijdragen dat onvrede onder burgers kan optreden. Het reageren en handelen hierop vanuit de instituties en professionals heeft vervolgens ook weer invloed op het vertrouwen, gedrag en uitingen van (delen van) de burgerbevolking. In deze bijdrage willen wij vooral stilstaan bij de vraag ‘Hoe kunnen ambtsdragers en democratische instituties uitingen van ontevreden of zelfs ondemocratische burgers in goede banen leiden?’ Wij bepleiten daarbij om eerst na te gaan met welke burgers men in een gegeven situatie te maken heeft om vervolgens op een gedifferentieerde wijze met deze onderscheiden (groepen) burgers in contact te treden en te communiceren.

14.1. Verontruste burgers

Door een eensluidend frame als ‘boze burgers’ ontstaat het gevaar dat alle burgers die hun ongenoegen uiten, op een uniforme wijze worden benaderd. Een benadering die totaal voorbijgaat aan soms zeer uiteenlopende achtergronden, historie, gronden en motieven achter de uitingen van burgers. Allereerst spreken wij in deze liever over ‘verontruste burgers’. Veel uitingen lijken in ieder geval op verontrusting te wijzen.¹ Maar een nadere differentiatie naar achtergronden en motieven is noodzakelijk om te kunnen bepalen of de uitingen van de burger veroorzaakt worden door zorgen, boosheid, woede, wantrouwen of zelfs politiek-ideologische weerstand. Deze differentiatie maakt het op haar beurt noodzakelijk te differentiëren in de wijze waarop men met deze burgers contact legt en communiceert.

Wij onderscheiden zes categorieën verontruste burgers (Witte, 2017: 15), namelijk:

1. *Bedroefde burger*, waarbij verontrusting lijkt te leiden tot berusting en zo mogelijk terugtrekken en isoleren van de mainstream samenleving.²
2. *Incidenteel bezorgde burgers*, waarbij hun verontrusting zich richt op een specifiek onderwerp of besluit.
3. *Structureel bezorgde burgers*, waarbij hun verontrusting zich uitstrekt over een veel breder maatschappelijk onderwerp of ontwikkeling en mogelijk zelfs leidt tot sociaal wantrouwen. Het specifieke onderwerp of besluit, waartegen deze verontrusting wordt geuit, vormt voor hen slechts een voorbeeld voor deze algemener onrust.

1 Zie ook bijdrage van Eefje Steenvoorden in deze bundel.

2 In eerste instantie hoeven deze burgers hun ongenoegen niet in het publieke domein (meer) te uiten. Maar aangezien de kans niet onaanzienlijk is dat dit op enig moment toch gebeurt (bijvoorbeeld in een uitbarsting van opgekropte frustratie of woede), vormen zij toch een onderscheidbare categorie verontruste burgers.

4. *Structureel maatschappelijk boze burgers*, waarbij verontrusting aanleiding is voor boos- of kwaadheid en (uitingen van) deze structurele boosheid zich met name richt op de aanwezigheid of komst van bepaalde bevolkingsgroepen als gepercipieerde schuldigen of symbolen voor het ongenoegen.
5. *Politiek boze burgers*, waarbij (uiting van) een structurele boosheid zich met name richt op besluitvormers en instituties als gepercipieerde oorzaak van hun ongenoegen en mogelijk leidt tot institutioneel wantrouwen.³
6. *Politiek radicale burgers*, die hun uitingen en weerstand richten op het politieke systeem (en de rechtsorde), waarvan de legitimiteit wordt weersproken, zo niet wordt afgewezen.

Deze categorisering van de verontruste burger is zeker niet uitputtend en ook combinaties en tussenvormen zijn zeker mogelijk. In een democratische samenleving bestaan politieke en andere veelkleurigheid tussen en binnen (voorheen) vrij homogeen lijkende groepen mensen. Die groepsindelingen zijn altijd geconstrueerd, fluïde en constant aan verandering onderhevig – ook als het gaat om groepen verontruste burgers. Lokale, landelijke en zelfs internationale gebeurtenissen kunnen triggers zijn om beeldvorming over groepen aan te passen. Zo werd onlangs nog het beeld (bij velen) van de Turkse gemeenschap als een relatief homogene groep tenietgedaan door de ontwikkelingen na de Turkse coup van 2016. Langer bestaande tegenstellingen en conflicten tussen (groepen) burgers onderling of tussen (groepen) burgers en bijvoorbeeld de overheid kunnen in dit soort situaties opeens opblazen en zeker voor de neutrale toeschouwer als spontane, verrassende escalaties voorkomen.

3 Opvallende conclusie uit afzonderlijke onderzoeken naar spanningen en polarisatie in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht was de overeenkomende bevinding dat er sprake was van een zorgelijke weerstand onder (groepen) 'burgers' tegenover de overheid. Zie onder andere Van der Varst et al. (2008), Witte et al. (2011), Broekhuizen & Van Wonderen (2012).

14.2. Wat te doen?

Voor het effectief omgaan met maatschappelijke onvrede en ongenoegen is het van belang om in elke – zeker gepolariseerde – situatie te weten met wie je te maken hebt. Hiervoor is het noodzakelijk de verscheidenheid aan achtergronden en conflict-bases te kennen en lokaal te kunnen duiden. Deze verscheidenheid maakt de beschikbaarheid van een gevarieerd palet aan handelingsalternatieven noodzakelijker, waardoor acties en handelingen gevarieerd(er) en gericht(er) zijn in te zetten.

Voor het benaderen, omgaan, communiceren en in goede banen leiden van maatschappelijke onvrede en ongenoegen is het ten eerste vereist dat men weet over wie men het heeft. Onvrede, ongenoegen, onrust en spanningen kunnen – zeker voor buitenstaanders – opeens aan de oppervlakte komen. ‘Spanningen ontstaan niet zomaar. Vaak is er sprake van reeds sluimerende of ‘onderhuidse’ onvrede, tegenstellingen en animositeit. Deze spanningen kunnen getriggerd worden door ontwikkelingen en gebeurtenissen – ook buiten de wijk, gemeente’ (Van Wonderen & Witte, 2016: 5, 37 e.v.). Zo kwamen de conflicten tussen groepen mensen met een Turkse achtergrond voor menig een pas aan de oppervlakte na de coup van 2016, terwijl veel van de onderliggende tegenstellingen en spanningen al veel langer onderhuids aanwezig waren. Een ander voorbeeld van de wijze waarop reeds langer bestaande onderhuidse spanningen en weerstand voor de neutrale waarnemer opeens aan de oppervlakte kwamen, deed zich voor na de gebeurtenissen in Keulen (Nieuwjaar, 2016). Voor sommigen waren deze gebeurtenissen de bekende druppel om uiting te geven aan die spanningen, voor anderen was dit het moment om oog te hebben/krijgen voor deze weerstand.

Het is dan ook van belang om de vinger aan de pols te houden en zo vroeg mogelijk onrust en spanningen te signaleren. Bij deze signalering moet de lokale samenleving niet alleen worden gezien vanuit het veiligheidsperspectief, met andere woorden vanuit de vraag of de ontwikkelingen een potentiële bedreiging vormen voor de openbare orde en veiligheid. Veeleer moet ook

gekeken worden vanuit een breed maatschappelijk perspectief, met andere woorden vanuit de vraag hoe de lokale diversiteit, weerbaarheid, cohesie, en dergelijke zich verhouden tot de potentie aan onrust, spanningen, maar ook aan isolatie, animositeit, weerstand, vervreemding.

Dit brede perspectief houdt automatisch in dat bij het signaleren en voorkomen van onvrede en spanningen de betrokkenheid zich (juist) niet beperkt tot de veiligheidssector (burgemeester, politie), maar zich feitelijk uitstrekt naar alle sectoren en domeinen van het lokale bestuur. En deze betrokkenheid betreft niet alleen het (vroeg)signaleren, maar ook deelname aan preventie, interventie, repressie, als ook nazorg – mocht het uit de hand lopen. Dit lijkt misschien een open deur, maar in verscheidene gemeenten moet de brug tussen bijvoorbeeld de veiligheidssector en het sociaal domein of bijvoorbeeld het onderwijs en de woningsector nog geslagen of verstevigd worden.

Wij kunnen ons vanuit onze onderzoeks- en adviespraktijk niet aan de indruk onttrekken dat lokaal meer dan eens lichtvaardig wordt verondersteld dat ‘wij onze mensen goed kennen’. Een voorbeeld hiervan was de veronderstelling van een wethouder Samenlevingszaken dat intensiever contact met burgers niet nodig was omdat hij en zijn collegebestuurders zich al veel in de samenleving bewogen en dat zij daardoor grote voeling hadden met hetgeen er onder de bevolking leefde. Uit gesprekken met professionals en vrijwilligers in die gemeente bleek echter dat deze ‘grote voeling’ zich niet uitstreckte tot de allochtone gemeenschappen noch tot diverse groepen jongeren binnen de gemeente (Witte, Brassé & Schram, 2005: 35).

Juist frustraties, ergernissen en animositeit tussen groepen mensen buiten het centrum van de lokale samenleving kunnen lang uit het zicht van bestuurders en professionals blijven. Spanningen komen dan eventueel pas aan de oppervlakte als deze ‘exploderen’ in een incident of confrontatie. ‘Ook het idee dat burens, overheid en politie het laten afweten, speelt een rol. Het gevoel er alleen voor te staan draagt bij aan een gevoel van machteloosheid en passiviteit. Men kropt irritaties op en ervaart

in toenemende mate spanningen en ergernis' (Van Wonderen & Witte, 2016: 37; zie ook Broekhuizen & Van Wonderen, 2012).

Een eerste vereiste om de burger te kennen is om prioriteit te geven aan dit kennen. Bestuurlijke prioriteit is onmisbaar, zodat in de ambtelijke en professionele praktijk hier handen en voeten aan zijn te geven. De voornaamste bronnen voor inzicht in de belevingswereld van burgers bevinden zich natuurlijk in het alledaagse werk en contact van professionals. Zoals eerder gezegd, vereist dit wel enige alertheid. Enerzijds om te (blijven) zien wat mensen beweegt en bijvoorbeeld emotioneert, anderzijds om continue te verifiëren of waargenomen beleving (nog steeds) geldt.

Naast deze primaire bronnen van inzicht – zijnde de professionals en hun netwerken – bestaan er verschillende instrumenten en methodieken om op incidentele of meer structurele wijze de contacten met uiteenlopende geledingen van de burgerbevolking vorm te geven en zo het inzicht in hun beleving en welbevinden in kaart te brengen. Zo zijn er bijvoorbeeld de portiek- en burengesprekken gericht op de vergroting van wederzijds begrip tussen bewoners, waarbij de professionals ook een indruk krijgen wat er leeft onder deze bewoners (Van Wonderen & Witte, 2016: 60-67). In verscheidene gemeenten zijn inmiddels ook lokale netwerken met (groepen) burgers ontwikkeld, zoals de netwerken sleutelfiguren. Sleutelfiguren zijn mensen uit specifieke geledingen van de lokale samenleving, zoals jongeren, migrantengemeenschappen, buurten, et cetera. Vaak hebben zij als sleutelfiguur een functie als vraagbaak, informatiepunt, maar ook als sociale antenne om de vinger aan de pols te houden in relatie tot (potentiële) onrust of spanningen.⁴

4 Interessante voorbeelden van netwerkvorming rondom sleutelfiguren zijn bijvoorbeeld in Amsterdam (<https://www.scholtenpartners.nl/page?id=25>) en Bondgenoten in de gemeente Utrecht ontwikkeld door de Politie Utrecht. Bondgenoten is de ontwikkeling van een netwerk in een (wijk van een) gemeente om in duurzame verbinding te staan met de lokale gemeenschap. De netwerken moeten sociale onrust in gemeenschappen voorkomen en tegengaan. <https://www.kis.nl/artikel/politie-interventie-bondgenoten-investeert-vredestijd>

Geregeld worden dergelijke netwerken in gemeenten pas ontwikkeld rond een bepaalde crisissituatie, gebeurtenis of ontwikkeling, zoals rond de eerdergenoemde Turkse spanningen of radicalisering. De opbouw van dit soort netwerken in het heetst van de strijd draagt het gevaar in zich dat het weer verdwijnt als de gebeurtenis of ontwikkeling van de actuele agenda's verdwijnt. Het komt regelmatig voor dat in een later stadium betrokken netwerkleden niet meer of minder genegen zijn (weer) op te draven – ook omdat zij het gevoel hebben alleen te mogen geven en zelf weinig voordeel hiervan te hebben. Het spreekt daarom voor zich dat netwerkopbouw beter en effectiever gaat in rustige(r) tijden, zodat in onrustige(r) tijden van bestaande lijnen en contacten gebruik kan worden gemaakt.

Naast deze incidentele en meer structurele vormen voor inzichtverwerving doen zich natuurlijk situaties en issues voor waarbij burgers spontaan hun onvrede en ongenoegen de vrije loop laten. Ook dan is het raadzaam na te gaan met welke burgers men te maken heeft. Op basis van gedragingen en andere uitingen kunnen verschillende vragen beantwoord worden om dit inzicht te verkrijgen. Hebben deze uitingen bijvoorbeeld een spontaan karakter dan wel een meer geregisseerde vorm en is men uit op consensus of juist op conflict (Helsloot & In 't Veld, 2014: 26; Witte, 2017: 16-18).

Het is van belang dat professionals ergens heen kunnen als zij signalen van onrust of spanningen opvangen. De NCTV (2015) stelt onder meer voor om daarvoor binnen de gemeente een dossierhouder aan te wijzen als primair aanspreekpunt voor vragen en signalen, en een signaleringsoverleg of -netwerk te realiseren. Ook bestaan er zogenoemde 'spanningenindexen', zoals in Amsterdam, om per buurt te laten zien in hoeverre sprake is van spanningen tussen bevolkingsgroepen.⁵

5 Zie bijvoorbeeld Factsheet Spanningen in Amsterdamse buurten, https://www.ois.amsterdam.nl/pdf/2014_factsheet_spanningen.pdf

14.3. Signalering

Van belang is te benadrukken dat maatschappelijke spanningen, polarisatie en ongenoegen geen abstracte fenomenen zijn, maar zich in de dagelijkse werkelijkheid voordoen. ‘Veel verschillende signalen en uitingen kunnen wijzen op de aanwezigheid van toe- dan wel afnemende tegenstellingen en spanningen. Deze komen vooral en vaak het eerst aan de oppervlakte onder jongeren. Dat wil niet zeggen dat onder volwassenen minder polarisatie voorkomt, maar jongeren verkeren vaker – al dan niet gedwongen – op plekken, zoals school, publieke domein, uitgaan, de sport, et cetera, waar men in direct en als nieuw ervaren contact treedt met “anderen” (Witte et al., 2011: 13).

Een randvoorwaarde voor (vroeg)signalering van onvrede en ongenoegen is, zoals hiervoor gezegd, dat men de mensen kent. Pas met deze kennis op zak kunnen sfeerveranderingen, onvrede, ongenoegen en uitingen daarvan worden waargenomen. Iedereen heeft wel een oom waarbij je je pas echt zorgen moet maken als hij niet meer klaagt. Maar ook een tante die, als zij opeens ergens over klaagt, echt serieus moet worden genomen en bekeken moet worden wat erachter zit. Dat geldt voor (andere) burgers evenzo en maakt het belang nog groter ze te kennen.

Uit deze oom-en-tante-metafoor is ook meteen een valkuil voor signalering van onvrede en ongenoegen te destilleren. Om in die metafoor te blijven: oom wordt nooit (meer) serieus genomen of zijn geklaag wordt blijvend als normaal bestempeld – zonder dat er ooit wat aan gedaan wordt. Toch blijft het van belang hier aandacht aan te blijven schenken en trachten te voorkomen dat de geuite onvrede aanscherpt tot (groter) sociaal of politiek wantrouwen en bijvoorbeeld dat dit wantrouwen zich organiseert. Zo bleek uit een QuickScan Polarisatie in Den Haag dat het beeld van de algemene beroepshouding van de betrokken professionals in een wijk bij de onderzoekers de indruk wekte ‘dat er bij hen een relatief hoge tolerantiedrempel

bestaat ten opzichte van bewoners [...]. Met andere woorden dat bepaalde houdingen en gedragingen – vooral tegenover “mensen van buiten” worden “weg verklaard” met verwijzing naar “Zo zijn ze nu eenmaal”. De talrijke voorbeelden van xenofobe gedragingen en uitingen, [...], worden ook in dit licht beschouwd. Daarnaast spreekt menigeen uit, dat het “vroeger” of enkele jaren geleden allemaal (nog) veel erger was’ (Witte et al., 2011: 24). De valkuil zit ‘m in de gewenning en dat daardoor feitelijke onvrede en ongenoegen, laat staan latente frustraties en spanningsbronnen, niet (langer en/of tijdig) worden opgemerkt.

14.4. Van individuele naar gestructureerde signalering

De belangrijkste vaardigheid bij vroegsignalering van onvrede en ongenoegen (en spanningen) is het effectief waarnemen voordat onvrede en ongenoegen (sterk) toenemen en tot mogelijke escalatie⁶ leiden. In veel trainingen en publicaties ligt nogal eens de nadruk op hetgeen waargenomen moet worden. Dit is het duidelijkste het geval in relatie tot radicalisering. Veel deelnemers en lezers vragen dan ook om een kort lijstje van aandachtspunten om te bepalen of men (mogelijke) radicalisering waarneemt. Probleem is enerzijds dat zo'n lijstje niet te geven is en anderzijds zullen de meeste waarnemers vroege signalen opvangen, waarbij het eindproduct (de radicalisering, dan wel de spanningen) nog (lang) niet gegeven is noch een uitkomst hoeft te zijn (Witte, 2015).

De vraag naar het WAT is dan ook beter te vervangen door de vraag HOE gesignaleerd wordt en wat daar vervolgens mee gedaan

6 Let wel: ‘escalatie’ heeft hier niet alleen een betekenis in relatie tot openbare orde en veiligheid, zoals confrontaties, explosies, e.d., maar kan ook betekenis krijgen in vervreemding, isolatie, terugtrekking uit de participatie binnen de samenleving, dus zonder een direct veiligheidsrisico.

wordt. Hiervoor is het van belang om (mogelijke) uitingen en/of signalen te verifiëren – op individueel niveau: ‘Kom ik deze elders en/of vaker tegen?’ En op organisatorisch en op netwerkniveau: ‘Zien mijn collega’s respectievelijk professionals in mijn netwerk dezelfde uitingen/ signalen?’ Deze verificatie kan vervolgens aanleiding zijn om de uitingen en signalen nader te duiden: ‘Waar hebben we mee te maken en wat kan dit betekenen voor de wijk, de sociale rust, et cetera?’ Deze duiding van signalen wordt dan zo nodig gevolgd door besluitvorming aangaande te ondernemen stappen – om onvrede weg te nemen, escalatie te voorkomen, et cetera.

Nog vaak is (vroeg)signalering een geïsoleerd proces van de individuele professional, waarbij soms de besluitvorming over al dan niet te ondernemen stappen reeds genomen is voordat goede duiding plaats heeft gevonden. Meer dan eens leidt deze handelswijze zelf tot versterking van de onvrede of zelfs oplopende spanningen. Burgers worden bijvoorbeeld benaderd als potentieel probleem zonder eerst na te gaan of dit feitelijk de situatie is en/of voor de hele groep geldt. Uitspraken worden gedaan over hetgeen voorgevallen is zonder alle ‘in’s & out’s’ te kennen, waardoor misvattingen, miscommunicatie en bestendinging van beeldvorming op de loer liggen.

Een ander dilemma kan zich binnen de organisatie van de signalerende professional voordoen door verschillende belangen. Zo kan een professional in een vroeg stadium symptomen van onrust of weerstand signaleren, terwijl men bijvoorbeeld op managementniveau hier helemaal geen behoefte aan heeft: ‘Het is nu rustig en helemaal niet goed (voor ons, mij) om nu noodklokken te luiden.’ Hier kan het belang van bijvoorbeeld de wijkagent (: vroegsignalering) botsen met het belang van de teamchef (: wij zijn goed bezig, want mijn wijk is rustig). Uit dit fictieve voorbeeld komt duidelijk naar voren dat visie en missie binnen een organisatie – ook op het terrein van maatschappelijke onrust en spanningen – extreem belangrijk zijn.

Om te voorkomen dat (vroeg)signalering van maatschappelijk ongenoegen, onrust en spanningen blijft hangen op het niveau

van de individuele professional, sleutelfiguur, burger is het raadzaam enige vorm van een signaleringsstructuur te ontwikkelen. Zo'n structuur is alleen werkzaam en effectief indien het aanhaakt bij lokaal bestaande netwerken en werkwijzen. Maar ook vanwege de mobiliteit van professionals en burgers is zo'n structuur aanbevelingswaardig, zodat nieuwe professionals en burgers hierop kunnen aanhaken. In het verleden is hiervoor bijvoorbeeld het Sociaal Calamiteiten Plan (Witte et al., 2003; FORUM, 2012) ontwikkeld en verder uitgewerkt tot de gestructureerde Signalering en Aanpak Maatschappelijke Onrust en Spanningen (SAMOS, zie Van Wonderen & Witte, 2016: 17-24). Dan blijft natuurlijk de vraag staan wat er gedaan kan worden als men met onvrede, ongenoegen en/of spanningen te maken krijgt?

14.5. Communicatie, maar hoe?

Het handelen bij onrust en spanningen – in welk stadium dan ook – bestaat voor een groot en belangrijk deel uit communicatie. 'Communicatie blijkt slechts succesvol wanneer deze goed aansluit op de persoonlijke en situationele context van de ontvanger. Wanneer dit niet gebeurt, komt informatie domweg niet bij de mensen binnen of – vaak nog erger – wordt deze door mensen een andere betekenis gegeven dan was bedoeld' (Eysink Smeets, Baetens & Moors, 2016: 29). Om achtergronden en motieven van burgers te kennen zodat met hen effectiever contact kan worden gelegd en gecommuniceerd, is het aan te bevelen als ambtsdragers, professionals en beleidsmakers kennisnemen van zowel zorgen, weerstanden als positieve beelden, ideeën en ervaringen (narratieven) van burgers over vluchtelingen en etnische en culturele diversiteit. Onderzoek van het Kennisplatform Integratie en Samenleving bevestigt het belang van nuance en differentiatie in de benadering van burgers. Uit dit onderzoek blijkt aanzienlijke veerkracht van burgers om met etnische en culturele verschillen om te kunnen gaan, mits 'de juiste snaar wordt geraakt' (Van Wonderen & Van Kapel, 2017).

Eysink Smeets, Moors & Baetens (2011: 23-39) analyseerden de belangrijkste factoren die de percepties van burgers over onder meer veiligheid, maatschappelijke onrust en polarisatie beïnvloeden en kwamen vervolgens met een tiental kernpunten voor evidence-based communicatiestrategieën. Met deze kernpunten in het achterhoofd en in relatie tot de centrale vraag: ‘Ken je je burgers en met wie heb je in deze situatie en rond dit issue of deze onrust te maken?’ zijn de volgende acht subvragen te beantwoorden, die elk aanleiding zijn om (geheel of deels) andere communicatiestrategieën, -vormen, inhouden in te zetten in de richting van onderscheiden betrokken (groepen) burgers (zie Witte, 2017: 22-23):

1. Over wie/ welke categorie(ën) verontruste burgers hebben we het in deze kwestie?
2. Wat is het doel van de communicatie met deze specifieke categorie(ën)?
3. Wat is de focus van deze communicatie?
4. Welke (heldere) kernboodschap of welke vraag hebben we in deze communicatie?
5. Welke communicatietoon is het meest geschikt (lees: effectief) bij deze categorie(ën) verontruste burgers?
6. Waar en wanneer vindt deze communicatie plaats?
7. Op welke wijze vindt deze communicatie plaats (organisatie)?
8. Welk vervolg wordt er aan de communicatieactiviteit gegeven?

Antwoorden op de subvragen variëren per gemeente, buurt, context, tijdstip, onderwerp, et cetera (zie bijvoorbeeld: Witte, 2017: 24-25). Daarom moet beantwoording in iedere situatie opnieuw ter hand worden genomen. Over het algemeen is het goed om bij de beantwoording hiervan met de volgende aandachtspunten rekening te houden (Witte, 2017: 26-27).

Categorie verontruste burgers	Aandachtspunten
Bedroefde burgers	<ul style="list-style-type: none"> – Achtergrond voor bedroefdheid ligt mogelijk op breder terrein dan alleen het onderwerp dat op dit moment speelt. – Risico op (verdergaande) terugtrekking of isolatie kent vele potentiële nadelige gevolgen – persoonlijk en/of maatschappelijk – en verdient daarom alle aandacht. – Deze aandacht en communicatie is te realiseren via verschillende (andere) beleidsvelden, zoals wijkgericht werken, eenzaamheidsbestrijding, e.d.
Incidenteel bezorgde burgers	<ul style="list-style-type: none"> – Bezorgdheid is direct gerelateerd aan specifiek onderwerp, bijvoorbeeld voorgenomen besluit. – Is directe, persoonlijke aandacht en communicatie op te zetten? – Voorkomen moet worden dat deze specifieke bezorgdheid breder geframed wordt (waardoor kans op ‘verzuipen’ in bredere verbanden, polarisatie, e.d. opgeld gaan doen). – Communicatietoon extra belangrijk (interesse in zorg, aandacht voor betrekkningsniveau, e.d.). – Zorgen niet baseren op vooronderstelling, maar in gesprek helder krijgen (luisteren) en trachten gezamenlijk oplossingen te vinden met rekenschap voor ieders rollen, taken en verantwoordelijkheden.
Structureel bezorgde burgers	<ul style="list-style-type: none"> – Bezorgdheid n.a.v. actuele onderwerp/besluit staat voor bredere bezorgdheid, mogelijk voor gevoel aan controleverlies over ‘eigen leven’, vervreemding, e.d. – Geen vooronderstellingen, maar in gesprek gaan over achterliggende zorgen en sentimenten. – Wijkgerichte benadering om bespreking concreet over buurt- en wijkveranderingen te voeren. – Historisch geheugen opbouwen. – Inzetten op voorkomen van (verdere) toename sociaal wantrouwen. – Soms past hier ‘Feiten tegen vooroordelen’-aanpak om beeldvorming en feitelijkheden te verhelderen (pas op voor belerende toon en vorm).

Categorie verontruste burgers	Aandachtspunten
Structureel maatschappelijk boze burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Actuele onderwerp/besluit wordt geframed binnen bestaand sociaal wantrouwen. - Communicatie en aanpak richten op wegnemen sociaal vertrouwen. - Maar evenzeer aanpak zondebokperspectieven. - Mogelijk dialoogmethodiek in te zetten om 'wij-zij'-denken en -beelden te reduceren. - Voorkomen dat (in termen van Brandsma, 2016) 'het midden wordt getransformeerd tot <i>joiners</i>'.
Politiek boze burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Actuele onderwerp/besluit wordt geframed binnen bestaand institutioneel wantrouwen. - Communicatie en aanpak richten op wegnemen institutioneel wantrouwen. - Niet zo zeer middels (uitvergroten van) actuele onderwerp/besluit, maar breder trekken over functioneren, taken en verantwoordelijkheden van bestuur en democratie. - Mogelijk informatie, participatie of zelfs deskundigheidsbevordering als opties inzetten. - Contact en in gesprek met bestuurders (personaliseren). - Ontwikkelen van nieuwe(re) vormen van beleidsontwikkeling, waarin plaats is voor burgerparticipatie en -initiatieven.
Politiek radicale burgers	<ul style="list-style-type: none"> - Actuele onderwerp/besluit wordt geframed binnen heersende radicale gedachtegoed. - Focussen op dat radicale gedachtegoed (en oorzaken, factoren daarvan). - Vroegsignalering en aanpak radicalisering. - Deradicalisering met nadruk op disengagement. - Persoonsgerichte aanpak, inclusief activiteiten in de richting van (directe) omgeving.

Uit deze aandachtspunten wordt nogmaals duidelijk dat in een specifieke situatie met verschillende verontruste burgers verschillende contacten en communicatieacties vereist zijn. Zo wordt bijvoorbeeld ook duidelijk dat een bekende methodiek als de dialoog vraagt om specifieke doelgroepen waarvoor deze effectief kan zijn. Voor andere doelgroepen kan deze effectiviteit sterk verminderd of zelfs geheel niet aanwezig zijn.

14.6. Acupuncturale aanpak

Onrust en spanningen in een wijk zijn eerder, vaker en meer te verwachten waar reeds relatief grotere vervreemding, animositeit, onveiligheidsgevoelens, en dergelijke heersen. 'Door een stapeling van fysieke en sociale problemen, het onvermogen van een buurt om gemeenschappelijke waarden te identificeren en via sociale controle te handhaven en het ontbreken van gelijkgerichte opvattingen ontstaat een vertrouwenstekort richting de overheid, maar ook tussen buurtbewoners' (Van Wonderen & Witte, 2016: 42). Het tegengaan van onrust en eventuele spanningen vereist in dergelijke situaties een veel bredere en integrale benadering. 'Dat wil zeggen: geen waaier van interventies, maar interventies gericht op de onderlinge samenhang van de risicofactoren, gebundeld en gebiedsgericht' (idem).

Gebundelde, gelijktijdige inzet van interventies op verschillende thema's heeft meer impact (synergie) indien wordt ingezet op gebieden binnen buurten waar de problematiek het grootst is ('acupuncturale aanpak'). Een intensieve aanpak in een klein gebied kan lucht geven aan een hele buurt. Hierdoor kunnen ook de 'positieve' krachten in de buurt beter worden benut. Een extra reden om te kiezen voor een aanpak op kleine schaal is dat de bereidheid van buurtbewoners om zichzelf in te zetten om problemen in hun buurt aan te pakken, veel groter is indien het de directe woonomgeving betreft. Beleidsinzet vereist dan ook een nauwkeurige analyse van de problematiek en de locaties hiervan in buurten. Een voorbeeld van zo'n aanpak is de zogenoemde BuurtPraktijkTeam (zie voor praktijkvoorbeeld Van Wonderen & Witte, 2016: 44). Voordeel van deze methodiek is ook dat zij flexibel is, zodat de methodiek zich aanpast aan de problemen en dynamiek van de specifieke wijk.

Daarnaast is het een bekend gegeven dat vertrouwen van burgers in de eigen omgeving zich niet alleen uit of gebaseerd is op vertrouwen tussen burgers onderling. Juist het vertrouwen van burgers in de professionals in de eigen buurt en het effectief

anticiperen van deze professionals op gevoelens en vertrouwen van burgers dragen zeer sterk bij aan de weerbaarheid van deze burgers tegenover signalen van (potentiële) onrust en spanningen. Dit wordt extra benadrukt in relatie tot het vertrouwen en de zichtbaarheid van de politie en de lokale overheden. Hiervoor zijn diverse voorbeelden van gebiedsgebonden politiewerk, zoals Buurt Bestuurt bekend (Van Wonderen & Witte, 2016: 44-47).

14.7. Slotbeschouwing

Een eerste vereiste bij beantwoording van de vraag 'Hoe kunnen ambtsdragers en democratische instituties uitingen van ontevreden of zelfs ondemocratische burgers in goede banen leiden?' is te weten met wie je te maken hebt. Alleen dan is differentiatie van de verontruste burgers mogelijk. Vroegsignalering en duiding verstrekken meer inzicht om zo te komen gevarieerder, specifiek, en daarmee effectief contact en communicatie met onderscheiden groepen tot stand te brengen.

Literatuur

- Brandsma, B. (2016). *Polarisatie. Inzicht in de dynamiek van wij-zij denken*, Schoonrewoerd: BB in media (zie <https://www.polarisatie.nl/>).
- Broekhuizen, J. & Van Wonderen, R. (2012) *Samenleven met verschillen. Signaleren van spanningen en versterken van vertrouwen in Amsterdamse buurten*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut (Zie <http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/O+S%20Samenleven%20met%20verschillen.pdf>).
- Expertise-unit Sociale Stabiliteit & Vrije Universiteit Amsterdam (2016). *Reflectie op opvang asielzoekers en maatschappelijke spanningen*. Den Haag/Amsterdam: ESS/VU (zie <https://www.socialestabiliteit.nl/documenten/publicaties/2016/12/22/reflectie-op-opvang-asielzoekers-en-maatschappelijke-spanningen>).
- Eysink Smeets, M., Baetens, T. & Moors, H. (2016). Het bijschaven van de veiligheidsbeleving in Secondant 5, oktober 2016 (Zie https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsbeleving/secondant_okt2016_veiligheidsbeleving.pdf).
- Eysink Smeets, M., Moors, H. & Baetens, T. (2011). *Schaken op verschillende borden. Evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering*,

- maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering. Een onderzoek naar de (on)mogelijkheden.* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- FORUM (2012). *Bouwstenen voor Sociale Stabiliteit.* Utrecht: FORUM (zie <https://www.kis.nl/publicatie/bouwstenen-voor-sociale-stabiliteit>).
- Helsloot, I. & In 't Veld, M. (2014). *Kennisdocument Ongerust over onrust.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Zie <http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/kennisdocument-ongerust-over-onrust.pdf>).
- NCTV (2015) *Vorbereiden op sociale spanningen en radicalisering.* Den Haag (Zie https://www.nctv.nl/binaries/10punten-plan-def-aug-2015_tcm31-32613.pdf).
- Varst, L.P. van der, Bervoets, E., Bouabid, A. & van der Veen, M. (2008). *Niets aan de hand? Een verkennend onderzoek naar polarisatie en radicalisering in de gemeente Utrecht.* Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement & Lokale Zaken.
- Wijkhuijs, V. & van Duin, M. (2017). *Lessen uit de crisisonodopvang.* Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid (Zie <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20170315-IFV-Vluchtelingen-crisis-2015-lessen-uit-de-crisisonodopvang.pdf>).
- Witte, R. (2015). *Radicalisering signaleren! Maar wat, wie, hoe?* in Cogiscope, 02/15, p.16-19 (zie http://www.emma.nl/sites/www.emma.nl/files/radicalisering_signaleren_maar_wat_wie_hoe.pdf).
- Witte, R. (2017). *Wij zijn allemaal verontruste burgers.* Den Haag: ESS/EMMA (zie http://www.emma.nl/sites/www.emma.nl/files/r.witte_2016_wij_zijn_allemaal_verontruste_burgers.pdf).
- Witte, R., Veenstra, M., Schram, K. & Kors, F. (2003). *Interetnische spanningen. Een draaiboek.* Den Haag: Sdu.
- Witte, R., Brassé, P. & Schram, K. (2005). *Moskeebrand in Helden.* Utrecht: FORUM.
- Witte, R., Moors, H., Balogh, L. & Jans M. (2011). *De emmer loopt niet over, maar zit wel vol. Quick Scan Maatschappelijke Spanningen en Polarisation in de gemeente Den Haag.* Tilburg: IVA.
- Wonderen, R. van & Witte R. (2016). *Omgaan met maatschappelijke spanningen.* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving (zie <https://www.kis.nl/publicatie/omgaan-met-maatschappelijke-spanningen>).
- Wonderen, R. van & Van Kapel M. (te verschijnen eind 2017) *Narratieven van burgers over etnische en culturele diversiteit.* Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.

15. Conflict als democratische kans: Handelingsrepertoire voor publieke conflicten

Nanke Verloo

Onvrede, conflict en spanningen zijn niet alleen een probleem. Ze geven ook een inkijkje in wat er speelt in de samenleving; vaak op onverwachte plekken, op onverwachte momenten, met onverwachte 'publieken' (Dewey, 1927 [2012]). Als er demonstraties plaatsvinden op straat of wanneer bewoners zich naar de raadzaal spoeden om zich uit te spreken tegen een azc, wordt er een reactie verwacht van bestuurders of lokale beleidsmakers. De kwaliteit van die reactie is cruciaal om verdere escalatie te voorkomen. Niet alleen onverwachte momenten van conflict, ook goed geplande participatieprocessen¹ staan of vallen bij de respons van politici en lokale professionals op momenten waar burgers zich uitspreken en hun onbehagen kenbaar maken. Met andere woorden, om met onvrede en conflict om te gaan moeten we handelingsrepertoire ontwikkelen om op onverwachte en vaak spannende momenten goed te kunnen handelen. Dit hoofdstuk gaat in op dat handelingsrepertoire.

Omgaan met conflict kan nooit door het volgen van een vooraf opgezet stappenplan. Ieder conflict is uniek en vraagt om

¹ In Nederland is het de afgelopen jaren veel gegaan over de 'participatie samenleving'. In die discussie werd vooral een begrip van participatie gehanteerd dat verwijst naar burgers die zich inzetten voor hun buurt of voor andere groepen (Kampen, Verhoeven & Verplancke, 2013). Je kunt onderscheid maken tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven (WRR, 2012). Ik hanteer in dit essay een politiek begrip van participatie, dus beleidsparticipatie waar burgers trachten te participeren in politieke besluitvorming of crisisbeheersing of de politieke agenda probeert te beïnvloeden.

methodes die responsief zijn en inspelen op de omstandigheden. Lakhdar Brahimi, afgevaardigde van de Verenigde Naties en geroemd internationaal *mediator*, beschrijft het als *navigating by sight* ('navigeren door kijken en observeren'). Hoe goed we ons ook voorbereiden, een conflictsituatie zal ons altijd verrassen. Er zullen dingen gebeuren of mensen bij betrokken raken die we niet hadden verwacht. Omgaan met conflict betekent dan dat we constant moeten leren van de dingen die gebeuren. Het vermogen om te 'leren in actie' (Schön, 1983; Laws & Forester, 2015) is essentieel voor politici, ambtenaren, of andere professionals die trachten de onvrede van burgers om te zetten in iets positiefs. In plaats van leren als een reflectie op de werkpraktijk is het noodzakelijk te leren in de werkpraktijk.

Burgers gebruiken niet altijd de reguliere vormen van spraak of debat om hun onvrede uit te drukken. Het is daarom vaak lastig om de acties waarmee burgers hun verhaal vertellen te herkennen en te erkennen. Toch is juist erkenning belangrijk voor het de-escaleren van conflict. Erkenning geven aan onvrede of protest betekent overigens niet dat ambtenaren of politici zich altijd moeten voegen aan de wensen van burgers. In dit essay bied ik inzichten om een situatie van 'interafhankelijkheid' te creëren waarin alle partijen een legitieme rol nemen in het oplossen van conflict. Geïnspireerd door de theorie van *mediation* zal ik laten zien hoe publieke professionals een centrale rol kunnen spelen in het oplossen van maatschappelijk onvrede, onrust, en conflict.

Op basis van verschillende casuïstiek zal ik onderzoeken hoe lokale politici, ambtenaren en professionals een belangrijke rol spelen in het transformeren van conflicten met burgers. Ik zal eerst vier vormen van conflict uiteenzetten die elk een bestuurlijk dilemma met zich brengen. Daarna zal ik ingaan op verschillende manieren waarop burgers worden betrokken of juist uitgesloten van besluitvorming tijdens een conflict. Ik onderzoek de veranderende rol van publieke professionals. En tot slot ga ik in op het handelingsrepertoire dat nodig is om conflicten te transformeren in kansen.

15.1. Vier soorten van publiek conflict en hun bestuurlijke dilemma's

Conflicten ontwikkelen zich in verschillende vormen die ieder tot andere bestuurlijke dilemma's leiden. Je kunt onderscheid maken tussen gemanifesteerde onrust die zich uit in actie en latent onbehagen wanneer gevoelens onder de oppervlakte blijven (Vulpen et al., 2017: 7). In dit essay wil ik de vormen van conflict die ontstaan door emoties die voortkomen uit onbehagen of onvrede verder nuanceren. Iedere vorm van conflict vereist een handelingsrepertoire waarin publieke professionals en politici zich op een andere manier bewust moeten zijn van tijd en specifieke problematiek. Op basis van langdurig casuïstiek onderzoek onderscheid ik crisis, dispuut, controversie en latent conflict (Verloo, 2015).

Crisis

Tijdens een crisis gebeurt er iets wat direct handelen van de overheid vereist. Er gebeurt iets onverwachts waardoor verschillende groepen in de samenleving tegenover elkaar komen te staan. Vaak raken deze gebeurtenissen aan latent onbehagen. Onderliggende frustraties en emoties worden geraakt en ontvlammen in protest of geweld. Een voorbeeld van een crisis was het protest en de rellen die in juni 2015 ontstonden in de Schilderswijk. Het protest ontvlamde nadat de Antilliaanse Mitch Henriques overleed tijdens een arrestatie. Jongeren uit de Schilderswijk, die naar eigen zeggen regelmatig te maken krijgen met politiegeweld, grepen de dood aan als een reden te demonstreren tegen geweld en discriminatie. Al snel veranderde de demonstratie in een gewelddadige confrontatie tussen politie en demonstrerende jongeren. Een crisis die een directe interventie van de gemeente Den Haag vereiste.

Crisismomenten veroorzaken lokaal conflict, dat door de media en een gepolariseerd publiek debat vaak direct naar een nationaal niveau wordt getild. In de alledaagse context ontstaat

er een drama waar bewoners, professionals en beleidsmakers het met elkaar moeten zien te redden. Hun handelingen worden uitgelicht in de schijnwerpers van de media, er ontstaan conflicterende verhalen die verschillende betekenis geven aan het incident, mensen voelen zich emotioneel betrokken of juist buitengesloten (Verloo, 2017a). In dit soort situaties zijn het de lokale politici, beleidsmakers, welzijnsprofessionals, politie en burgers die de gemoederen op straat moeten mediëren. Het bestuurlijk dilemma tijdens een crisis is dus vooral de manier waarop er direct en effectief kan worden ingegrepen.

Maar er ligt ook een verborgen dilemma achter crisismomenten. Crises zijn vaak van korte duur. De interventies die worden gebruikt tijdens een crisis sussen de boel op straat, ze zorgen ervoor dat demonstrerende burgers zich terugtrekken en dat de straat weer veilig wordt. Maar deze interventies raken vaak niet aan de achterliggende reden voor het uitbarsten van de crisis. Als er na interventie van de ME verder niets wordt gedaan aan de achterliggende redenen, zal er bij een volgend incident opnieuw de straat op worden gegaan en ontstaat er opnieuw een crisis.

Controverse

Soms komen burgers, lokale overheden en andere publieke partijen tegenover elkaar te staan in langsepende controverses. Bijvoorbeeld tijdens de herinrichting van wijken of pleinen. Verschillende partijen hebben tegenstrijdige ideeën over de inrichting. Controverses hebben vaak een oorsprong in eerdere onenigheid tussen overheid en burgers, of in een crisis waar niet naar de achterliggende reden is gekeken. De relatie tussen gemeente en burgers is gespannen en kenmerkt zich door een gebrek aan vertrouwen. Een controverse creëert een groot dilemma voor lokale overheden, omdat onderliggende spanningen bij het minste of geringste escaleren in protest, demonstraties of soms zelfs geweld. Vaak zijn bewoners al goed georganiseerd omdat zij elkaar al tijdens een eerder conflict hebben gevonden. Een sluimerend vuurtje kan snel oplaaien als de gemeente een ongewenste beslissing neemt.

Neem bijvoorbeeld de controversie die ontstond tijdens een goed gepland participatieproces in Amsterdam. Een groep burgers wilde graag een speelplek en de gemeente greep het aan als een kans voor een participatief planningsproces. Maar lokale professionals hadden niet in de gaten dat er een aantal jaren daarvoor een conflict was over een speeltuin in een binnentuin even verderop (zie voor de hele casus beschrijving Verloo et al., 2015). Buurtbewoners werden in een bijeenkomst gevraagd naar hun ideeën, maar omdat er geen aandacht werd geschonken aan het eerdere conflict, daalde het vertrouwen zodanig dat het plan moest worden gestaakt.

Tijdens een controversie is het lastig om escalatie voor te zijn, omdat de betrokken partijen regelmatig veranderen. Een controversie sleept vaak jaren voort, vaak zo lang dat betrokken ambtenaren die goed geïnformeerd zijn, al op een andere plek werken. De ambtenaren die het participatieproces voor de speeltuin moesten opzetten, waren niet betrokken bij het eerdere conflict en konden zich dus ook niet voorbereiden op de wantrouwige reacties van het publiek. Het is daarom bij iedere nieuwe beslissing of een nieuwe escalatie in het proces nodig om te kijken wie de belangrijke partijen zijn en wat er voorheen is gebeurd. Tijdens controverses is iedere partij een 'speler', ook de overheid – daar kom ik later op terug.

Dispuut

Sommige conflicten leiden niet tot crisis of langsepende controverses, maar worden opgelost in een dispuut. Een dispuut kenmerkt zich door een geregleerde confrontatie tussen partijen met tegenstrijdige belangen. Tijdens een dispuut escaleert het conflict zich niet in een crisis, het onderwerp is vaak minder ontvlambaar, waardoor het minder aandacht krijgt van de media dan een crisis. De confrontatie vindt op een geregleerde manier plaats tussen lokale partijen. De reguliere mechanismen – zoals inspraak, vergaderingen, participatie makelaars, et cetera – waarmee overheidsinstellingen conflict oplossen, zijn heel geschikt tijdens een dispuut (Susskind & Cruikshank, 1987). Disputen zijn daarom vaak van kortere duur.

Latent conflict

Tijdens een latent conflict is het onduidelijk welke partijen er betrokken zijn en waar de onrust of het ongenoegen precies over gaat. Vaak delen buurtbewoners of professionals een gevoel van onvrede, maar kunnen zij niet precies identificeren waar dit vandaan komt. Een latent conflict escaleert niet, maar dat wil niet zeggen dat het niet heel vervelend is voor burgers en overheden die een spanning ervaren. Latente spanningen ontstaan bijvoorbeeld door een constante dreiging van hangjongeren op straat, maar ook tijdens een goed bedoeld participatieproces. Zo ontstonden er latente spanningen in Utrecht nadat een goedbedoelde welzijnsinstelling buurtactiviteiten had geprofessionaliseerd. De buurtbewoners voelden zich bekocht, alsof hun project was overgenomen. Sindsdien vertrouwde de buurt de lokale overheid en de welzijnsinstellingen niet meer, terwijl die juist het idee hadden iets goed te hebben gedaan (voor een analyse van deze casus zie Verloo, 2016). In een volgende poging de buurt ergens bij te betrekken kreeg de lokale overheid nul op het rekest. Het bestuurlijk dilemma van een latent conflict is gericht op het achterhalen waar de spanning vandaan komt. Dit vereist de capaciteit om dezelfde spanning vanuit verschillende perspectieven te kunnen bekijken terwijl het conflict zich ontwikkelt – ook daar zal ik later op ingaan.

15.2. In en uitsluiting van burgers bij besluitvorming en conflicten

Zoals we hierboven hebben gezien, escaleren conflicten regelmatig door het onvermogen van de rechtsstaat om op een goede manier in te spelen op de wensen van burgers. Om beter met conflict om te gaan is het nodig om het handelingsrepertoire van zowel burgers als overheid te heroverwegen. Er zijn verschillende mechanismen om burgers te horen, door middel van inspraak hebben overheden de afgelopen decennia ervaring

opgedaan. Maar het adagium van de participatiesamenleving is niet alleen doorgedrongen in beleidskringen. Ook de gewone man op straat heeft steeds vaker de behoefte om zijn stem te laten horen. Vooral als het gaat om beslissingen die dicht bij de alledaagse leefomgeving staan, zullen burgers eisen gehoord te worden.

Waar overheden vaak hopen dat een uitnodiging per brief of Facebook een goede start van een participatieproces is, zien we in momenten van conflict dat bewoners zelf bepalen wanneer zij willen participeren. Burgers betreden het publieke domein, maar doen dat niet altijd op uitnodiging (Van der Steen et al., 2014: 6). Ook het onderwerp is vaak onverwachts, zoals in Amsterdam waar lokale politici verwachtten dat burgers een speeltuin wilden, werd het onderwerp van de discussie die bewoners opwierpen een binnentuin. Ten derde is de plek waar burgers zich laten horen, vaak anders dan tijdens het reguliere moment in de raadzaal of op het Malieveld. Burgers bepalen ook zelf de voorwaarden waaronder zij willen participeren. En ten slotte is de wijze waarop burgers hun ideeën en wensen uiten, niet altijd gemakkelijk te lezen voor politici, ambtenaren of professionals.

15.3. De veranderende rol van professional

Het voornemen burgers te betrekken verandert de rol die politici innemen in het besluitvormingsproces. In een representatieve democratie ligt het mandaat voor besluitvorming bij de gekozen vertegenwoordiger. Wanneer er een participatieproces op gang wordt gebracht, en daar een uitkomst uit voortkomt, is het lastig om voor een hele andere oplossing te kiezen dan de uitkomst van het proces. Met andere woorden, het beslissingsmandaat ligt niet langer alleen bij de raad, maar ligt ook gedeeltelijk in de uitkomst van het participatieproces. Als burgers door middel van inspraak eenmaal hun voorkeur hebben uitgesproken, verkleint dat dus de ruimte waarin politici hun eigen agenda

kunnen volgen tijdens het laatste beslissingsmoment. We hebben regelmatig gezien hoe er juist op dat moment toch wordt gekozen voor een andere oplossing door gekozen volksvertegenwoordigers. Dan lijkt het participatieproces voor niets te zijn geweest en haken burgers boos af. Het is dan erg lastig om hen bij een volgend proces genoeg vertrouwen te geven om wederom hun tijd en energie in het proces te investeren. Als we de participatiesamenleving dus serieus willen nemen, zullen we niet alleen na moeten denken over het besluitvormingsproces, maar ook over de veranderende rol van de overheid en een veranderend beslissingsmandaat.

Dat wil echter niet zeggen dat de overheid geen rol meer heeft, of geen beslissingsmandaat. De overheid heeft nog altijd de verantwoordelijkheid voor het hoeden over het publieke belang. Maar er wordt een proces ingezet waarin verschillende organen van lokale overheden, burgers en andere organisaties 'interafhankelijk' van elkaar zijn. Interafhankelijkheid betekent dat iedere partij nodig is om tot een goede oplossing te komen. Iedere partij heeft dus evenveel legitimiteit in het proces. Een oplossing waardoor één partij uit de onderhandeling stapt, is dus geen oplossing. Alle partijen delen een gezamenlijk probleem wat zij interactief proberen op te lossen (Kelman, 1996) – op hoe dat in zijn werk gaat, zal ik later op terug komen.

In publieke conflicten is het aantrekkelijk om een onafhankelijke *mediator* in te zetten. Een mediationproces is flexibeler, waardoor het vaak tot betere oplossingen leidt die passen in de specifieke context. De oplossingen hebben vaak meer draagvlak, omdat verschillende partijen direct betrokken zijn bij het proces. Een mediator identificeert zich niet met een van partijen of de belangen die op tafel liggen. Een belangrijke voorwaarde voor mediation is de neutraliteit van de mediator.

In publieke conflicten gebeurt het echter vaak dat publieke professionals uit lokale overheden zelf als mediator optreden. De lokale ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het inrichten van een participatieproces, het oplossen van conflicten, het voorleggen van een plan aan de raad en het uitvoeren van de beslissingen.

Vanuit het perspectief van mediation is het eigenlijk heel raar om een partij die ook partij is in het conflict, op te laten treden als mediator. Lokale professionals of bestuurders staan niet boven een conflict, maar zijn er juist onderdeel van. Ten eerste, omdat veel conflicten hun grondslag hebben in beslissingen die door henzelf zijn genomen. Maar zelfs in conflicten waar het niet direct gaat tussen de overheid en burgers, maar bijvoorbeeld tussen burgers onderling, is het erg lastig voor overheden om als een onafhankelijke partij op te treden. Dit is ten tweede het geval, omdat de gemeente vaak zijdelings betrokken is als vergunning of subsidieverlener. Ten derde, wanneer er acties plaatsvinden in het publieke domein – er wordt gedemonstreerd, er worden plekken bezet, of ruzie gemaakt op straat – spreekt dit direct de verantwoordelijkheid voor veiligheid aan. Overheden, en daarmee publieke professionals, hebben dus een direct belang bij mogelijke oplossingen of handelingen. Zij zijn dus verre van een onafhankelijke mediator.

Desondanks gebeurt het vaak dat publieke professionals van de lokale overheid optreden als mediator. Lokale overheden die geconfronteerd worden met ontevreden of boze burgers, hebben vaak niemand anders om het proces te begeleiden. Ze zetten in zo'n geval een ambtenaar of politicus in die talent heeft om groepen bij elkaar te brengen en een proces te begeleiden. Deze mensen worden dan geacht om tegelijkertijd in te spelen op de realiteit van burgers als zich te houden aan de bureaucratische normen die hen van bovenaf zijn opgelegd (Lipsky, 1980). De publieke professional komt dus centraal te staan in het oplossen van conflict, het leiden van complexe processen en de omgang met boze burgers. In die positie is het essentieel om te begrijpen hoe zij zelf een partij zijn, waar hun belang verschilt van de belangen van burgers, van andere partijen, en van andere overheidsorganen. Zij moeten responsief kunnen zijn in onverwachte en vaak conflictueuze situaties. In de rest van dit essay zal ik daarom een handelingsrepertoire aanbieden om deze publieke professionals te ondersteunen in deze tegenstrijdige taak.

15.4. 'Leren in actie' om conflicten te transformeren in kansen

De situaties waarin publieke professionals oog in oog komen te staan met boze burgers, kunnen worden benaderd als momenten van 'leren in actie'. Juist dan kun je beter inspelen op specifieke emoties, belangen en verwachtingen. Conflicten begrijpen is lastig. In veel conflicten tussen burgers en overheid wordt er lang getheoretiseerd over wat de volgende stap moet zijn. Maar juist door onze concrete activiteiten 'kunnen we leren waar onze verschillen en overeenkomsten liggen, en wat de volgende stap moet zijn' (Davis, 1989: 226). Leren door te doen is afgeleid van wat Donald Schön '*reflection in action*' noemde (Schön, 1983: 62). De capaciteit om actief op handelingen te reflecteren stelt publieke professionals in staat om nieuwe en vaak uitdagende situaties te kunnen begrijpen en op basis van die kennis beter te reageren. Voor dit handelingsrepertoire kunnen we de lessen trekken uit mediationtheorie, werken aan improvisatie en situaties van interafhankelijk creëren.

De praktijk van mediation

Mediation is iets anders dan het Nederlandse poldermodel. Als we polderen, zoeken we naar de gulde middenweg. In mediation is het doel om te onderhandelen totdat er een oplossing is gevonden die de belangen van alle partijen behartigt. Mediationtheorie gaat ervan uit dat conflicten inherent zijn aan onze samenleving en dat onderhandelen een dagelijkse bezigheid is voor de meesten van ons. In de mediationtheorie wordt er een handelingsrepertoire aangedragen om te onderhandelen voor win-winresultaat. Hiervoor is ten eerste procedurele rechtvaardigheid nodig. Er worden gezamenlijke afspraken gemaakt over een procedure die voor iedereen rechtvaardig en transparant is. De mediator beschikt over kennis en vaardigheden om partijen te helpen bij het opzetten van deze procedure en begeleidt de partijen door dialoog, discussie en onderhandelen.

De basisvaardigheden voor onderhandelen bestaan uit vier principes. Ten eerste moet het probleem worden onderscheiden van de mensen die het probleem aan de kaak stellen (Fisher, Ury & Patton, 1984). Je kunt je voorstellen dat dit lastig is in emotionele conflicten die hoog oplopen. De bewoners die ten strijde trekken tegen een azc, zouden zelf niet moeten worden beschouwd als het probleem, zij stellen slechts een maatschappelijk probleem aan de kaak of zijn slechts een teken van onrust. Daartegenover staat dat ook de ambtenaar of politicus die graag een azc wil vestigen, niet gezien zou moeten worden als het probleem, maar als een partij die de vluchtelingen crisis probeert op te lossen en de verantwoordelijkheid daarin te verdelen. Ook als de liberale democratie wordt ondermijnd, als burgers bijvoorbeeld besluiten een raadsvergadering op agressieve wijze te verstoren, verandert dat niet het probleem zelf. Een onderhandeling moet dus ten eerste worden gestart met het duidelijk uit elkaar trekken van de mensen die het probleem aankaarten en het probleem wat daadwerkelijk op de agenda staat.

Het tweede onderdeel van de methode is het focussen op belangen en niet op posities (Fisher, Ury & Patton, 1984: 41). Posities representeren vaak niet de belangen van mensen maar vloeien eruit voort. Daarom is het noodzakelijk om op zoek te gaan naar de achterliggende redenen waarom mensen hun positie innemen. Mediationtheorie beschrijft hoe het zoeken naar belangen in plaats van posities afhankelijk is van ons vermogen om de symbolen achter een belang te begrijpen (Davis, 1989: 226). Als jongeren scanderen 'gerechtigheid voor Henriques!', wat betekent gerechtigheid dan voor hen? Willen zij alleen gerechtigheid voor Henriques of staat hij een symbool voor iets groters? Als overheden zich willen opstellen als mediators, is het zaak om goed te begrijpen wat voor symbolische betekenis de uitspraken en acties van burgers eigenlijk hebben. Welke belangen zitten er achter de positie die mensen innemen?

Een goed overzicht van belangen legt ook de basis voor de derde en vierde principes van onderhandelen: het ontwikkelen van opties voor wederzijds rendement (*out of the box*-denken en

op zoek gaan naar win-winoplossingen), en het gebruiken van objectieve criteria (Fisher, Ury & Patton, 1984). Om als mediator op te treden en om een win-winitkomst te begeleiden is creativiteit nodig. Alleen door creativiteit en kennis van alle belangen kun je buiten de gebaande paden naar oplossingen zoeken die voor iedereen beter zijn.

Als mediator zal de publieke professional regelmatig in schurende situaties terechtkomen waar de respons van de mediator allesbepalend is. Interacties tussen professionals en burgers zijn 'kritieke momenten' in het proces van conflict (Verloof, 2015). Deze momenten zijn kritiek, omdat juist dan de relatie tussen overheid en burgers en het vervolg van het proces op het spel staat. Een reactie die de belangen en emoties van burgers niet erkent, zal ertoe leiden dat verdriet omslaat in woede of woede in agressie. Tijdens iedere situatie waar er om een respons wordt gevraagd, ontstaan er momenten die schuren. De basisprincipes van mediation kunnen helpen om met conflict momenten om te gaan. Probeer te observeren wat er gebeurt. Stel vragen als 'Wat voor emoties laat een persoon zien', 'Welke emoties zitten daarachter', 'Uit welke belangen komen deze emoties voort', 'Waar kan ik op dit moment erkenning aan geven?' De antwoorden op deze vragen geven de kennis om vervolgens te kunnen handelen. Om responsief te zijn maar toch de situatie in de hand te houden, zal een interactie met boze burgers minder snel escaleren.

Improvisatie

Een mooi voorbeeld van leren in actie komt uit een van de *practitioner profiles* van John Forester. In een woonwijk zou een lokaal parkje op de schop gaan voor het creëren van meer woningen. Bomen moesten worden gekapt. Na een lang en conflictueus participatieproces was er nog een laatste bijeenkomst waar bewoners konden reageren op het plan. De stedelijk ontwerper stond op het podium en achter in de zaal zag hij een groep bewoners binnenkomen met grote elektrische kettingzagen en andere dreigende apparatuur. Hij schrok, dit zag er nogal agressief

uit. Hij moest ter plekke improviseren. Door na te gaan wat de kettingzagen voor symbolische betekenis hadden begreep hij meteen dat de bewoners een statement wilden maken tegen het kappen van de bomen. Hij improviseerde een manier om dat belang zichtbaar onderdeel te maken van de publieke discussie, maar ook de situatie veilig te stellen. Hij nodigde de bewoners uit om hun apparatuur op het podium te leggen, in het zicht van het hele publiek, en zelf plaats te nemen in de zaal. Op die manier was er zowel veiligheid gecreëerd, de apparatuur was zichtbaar aan de kant gelegd, en de symboliek was niet verbannen van het debat maar juist erkend. Nu kon er een dialoog worden gevoerd.

Erkenning van de symbolische betekenis die bewoners geven aan bomen, plekken, herinneringen wordt vaak over het hoofd gezien in participatie of conflict processen. Dat is jammer, want erkenning is essentieel voor de-escalatie en een hele belangrijke manier om mensen te betrekken. Doordat de symbolische betekenis van de kettingzagen erkend werd door de professional, werd de groep bewoners en hun belangen als geheel erkend. Zonder erkenning kun je niet verder, pas wanneer je het gevoel hebt dat de ander je begrijpt (zowel intenties, als belangen, als ervaring en emoties), krijg je het vertrouwen dat er naar een oplossing kan worden gezocht die voor iedereen goed is. Erkenning moet ook niet alleen gegeven worden aan negatieve herinneringen. Ook mooie herinneringen aan een bepaalde plek of een activiteit helpen om vooruit te kunnen kijken. We zijn geneigd om te zeggen 'Dat was verleden tijd en we beginnen met een schone lei', maar het is vaak nuttiger om herinneringen een actieve plek te geven in het proces. Erkennen van het verleden geeft ruimte voor de toekomst (Forester, 2004).

Interafhankelijkheid

Zoals al eerder benoemd, is het concept van interafhankelijk essentieel voor het ontwikkelen van een goede respons in momenten van conflict. Interafhankelijkheid begint bij de erkenning dat alle partijen die betrokken zijn, hoe verschillend hun

belangen ook, hetzelfde probleem delen; de zoektocht naar een oplossing. Voor de oplossing hebben ze elkaar nodig, en dat is interafhankelijkheid. Ten tweede kan die interafhankelijkheid zichtbaar worden door gezamenlijk op zoek te gaan naar de belangen van iedere partij en naar de manieren waarop die belangen schuren, waar onderliggende waarden botsen en waar behoeften conflicteren (Kelman, 1996: 100). Ten derde wordt interafhankelijkheid onderstreept als er wordt erkend dat de relatie tussen partijen zowel een coöperatief als een competitief element heeft.

Iedereen heeft een andere rol in het proces van conflict oplossen. Het is belangrijk om die rollen inzichtelijk te maken. Waar kunnen bewoners wel en niet over mee beslissen? Waar ligt het uiteindelijke beslissingsmandaat? De mediator kan hier duidelijke afspraken over maken aan het begin van het proces. Dan wordt de interafhankelijkheid tussen partijen zichtbaar en erkend. De benadering van mediation betekent dus niet dat overheden met alle eisen van burgers mee moeten buigen. Interafhankelijkheid betekent juist dat alle partijen afhankelijk zijn van elkaars steun en medewerking. De mediator moet ervoor zorgen dat iedere partij een legitieme plek kan innemen in de onderhandeling. Als alle partijen het probleem delen en een oplossing willen vinden die de relaties tussen overheid en burgers versterkt, biedt dat het beste uitgangspunt voor een onderhandeling die conflict kan transformeren in een kans.

15.5. Conclusies

Als we onze democratie weerbaar willen maken, zouden we conflicten niet alleen moeten benaderen als een probleem, maar ook als een kans voor inclusieve besluitvorming. Tijdens conflicten worden mensen betrokken op basis van hun eigen ervaringen en wensen. Onvrede en andere emoties geven aan dat mensen zich om de publieke zaak bekommeren. Conflicten zorgen ervoor dat mensen politiek bewustzijn ontwikkelen en

zich gaan organiseren (Coser, 1957). Als mensen onvrede ervaren en gaan handelen, ontstaat er een interactie tussen partijen met verschillende belangen. Conflicten zijn dus bij uitstek momenten waarop er participatie plaatsvindt. En omdat het zo persoonlijk is, participeren in conflict niet alleen groepen die zich vaker met besluitvorming bemoeien, maar worden er juist onverwachte groepen actief, op onverwachte plekken, die onverwachte manieren gebruiken om zich te laten horen.

Juist in een democratie waar participatie hoog in het vaandel staat, zouden we ons begrip van verschillende participatievormen moeten verbreden. Laten we eens goed kijken naar de handelingen van bewoners waarmee ze hun onvrede uiten. Kunnen we die acties begrijpen en erkennen als publieke handelingen?

Literatuur

- Coser, L.A. (1957). 'Social Conflict and the Theory of Social Change', *The British Journal of Sociology* 8(3): 197-207. doi: 10.2307/586859.
- Davis, A.M. (1989). 'An interview with Mary Parker Follett', *Negotiation Journal* 5(3): 223-235.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*. Pennsylvania State University Press.
- Fisher, G., Ury, W. & Patton, B. (1984). *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*. New York: Penguin.
- Forester, J. (2004). 'Responding to critical moments with humor, recognition, and hope', *Negotiation Journal* 20(2): 221-237. doi: 10.1111/j.1571-9979.2004.00019.x.
- Kampen, T., Verhoeven, I. & Verplacke, L. (2013). *De effectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Kelman, H.C. (1996). 'Negotiation as Interactive Problem Solving', *International Negotiation* 1(1): 99-123. doi: 10.1163/157180696X00313.
- Laws, D. & Forester, J. (2015). *Conflict, improvisation, governance: Street level practices for urban democracy*. London: Routledge.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Basic books.
- Susskind, L. & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*. Basic Books.

- Steen, M. van der, Hajer, M.A., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O.J. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Verloo, N. (2015). *Negotiating urban conflict. Conflicts as opportunity for urban democracy*. University of Amsterdam, doctoral dissertation.
- Verloo, N. (2017a). 'Governing the global locally. Agonistic democracy practices in The Hague's Schilderswijk', *Urban Studies*, (advance online publication), 1-18. doi: 10.1177/0042098017732715.
- Verloo, N. (2017b). 'Learning from informality? Rethinking the mismatch between formal policy strategies and informal tactics of citizenship', *Current Sociology* 65(2): 167-181. doi: 10.1177/0011392116657287.
- Verloo, N., Lodder, N., de Gooijer, H., Laws, D. & Kuitenbrouwer, M. (2015). *Speel- tuinen, burgers en participatie: reflecties op kritieke momenten in Amsterdam Oost*. Amsterdam: Municipality of Amsterdam and Public Mediation Program.
- Vulpen, B. van, Schulz, M., Steur, B., Steeg, M. van der, Twist, M. & Bressers, D. (2017). *Omggaan met onvrede. Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

16. Naar een veerkrachtige relatie tussen burger en overheid: Handelingsperspectieven voor de publieke professional

Corina Hendriks & Niels-Ingvar Boer

Burgers die gemeenteraadsleden en wethouders belagen op een inspraakavond over de komst van een asielzoekerscentrum; omstanders die ambulancemedewerkers aanvallen en verhinderen om hun werk te doen; inwoners die een loketbeambte uitschelden omdat ze het niet eens zijn met een beslissing. Iedereen kent wel de voorbeelden uit de krant van ‘boze burgers’ die publieke professionals¹ onheus bejegenen. Agressie en geweld tegen publieke professionals komt veruit het meeste voor in de gezondheidszorg: 45% van de zorgprofessionals is in 2014 geconfronteerd met een vorm van agressie. In het onderwijs en in het openbaar bestuur ligt dit percentage op het Nederlands gemiddelde van rond de 25% van de professionals (TNO, 2016).

Organisaties en werkgevers in de (semi)publieke sector doen veel om agressie en geweld tegen te gaan: zij besteden aandacht aan het creëren van een veilige werksituatie, versterken onder meer de vaardigheden van professionals via workshops en trainingen, en vullen dit aan met de-escalatieprotocollen en communicatiestrategieën. Maar hoe goed en noodzakelijk deze maatregelen ook zijn in het licht van de sociale en fysieke veiligheid van de professional, zij bieden geen structurele oplossing voor agressie en geweld – of subtielere uitingen van onvrede – van de ‘boze burger’. Het is een oplossing voor het topje van de ijsberg.

¹ Met ‘publieke professional’ bedoelen we die professional die werkzaam is bij een organisatie met een (semi)publieke taak.

Sterker nog, deze oplossing negeert het feit dat een deel van de boosheid juist voortvloeit uit de directe wisselwerking tussen burger en overheid zelf.

Deze bijdrage gaat in op hoe de boosheid van burgers – hier geconceptualiseerd als ‘maatschappelijk onbehagen’ – kan worden aangewakkerd of versterkt door de manier waarop de (semi)publieke sector anno 2017 is ingericht en functioneert. Er is in onze ogen sprake van drie incongruenties, manieren waarop de werking van de publieke sector niet meer aansluit op een veranderende samenleving. En die frustraties, fricties en spanningen meebrengen. Overigens niet alleen bij de burger, maar ook bij en tussen publieke professionals zelf. We bespreken verschillende handelingsperspectieven voor verschillende actoren om deze politiek-institutionele oorzaak van maatschappelijk onbehagen weg te nemen. Hoewel publieke professionals zelf veel kunnen doen, ligt er ook een grotere opgave voor de overheid en de samenleving als geheel om een meer gedeeld beeld te krijgen over wat een overheid vermag.

16.1. De onbehaaglijke relatie tussen professional en burger

Er is de laatste jaren in het publieke debat veel belangstelling voor het thema maatschappelijke onbehagen: het idee dat er in toenemende mate sprake is van een pessimistische stemming, onvrede en onmacht onder de (Nederlandse) bevolking, die concreet wordt belichaamd door ‘de boze burger’. Maar liefst 64% van de Nederlanders vindt begin 2017 dat het met ons land de verkeerde kant op gaat. Wat dit betreft lijkt er de laatste jaren sprake van een licht stijgende trend (SCP, 2017). Een belangrijk deel van dit onbehagen is gericht op de overheid in de brede zin van het woord, die in de ogen van deze onbehaaglijken te weinig doet aan de problemen waarmee burgers zich geconfronteerd zien. Of die zelfs verantwoordelijk wordt gehouden voor de toenemende algehele malaise in het land.

Dat minder dan 50% van de Nederlanders vertrouwen heeft in instituten als de Tweede Kamer en de regering is illustratief in dit verband.

Veel politieke en wetenschappelijke aandacht richt zich op uitingen van dit onbehagen ten opzichte van de overheid in de vorm van grote politieke gebeurtenissen, zoals de verkiezing van Trump, de Brexit, of in Nederland de verkiezingswinst van de PVV en Forum voor Democratie. Hoe belangrijk deze gebeurtenissen ook zijn, op meer dagelijkse basis uit veel van het maatschappelijk onbehagen zich vooral in het directe contact tussen burger en de (semi)publieke professional: frustraties bij het gemeenteloket over 'gedoe' rondom de aanvraag van een vergunning, boosheid over de beperkte aandacht voor de patiënt aan het bed, druk van ouders op de leraar om hun hooggespannen verwachtingen over hun kind waar te maken, et cetera. Hoewel er ook veel goed gaat in de relatie tussen burger en professional, voelt deze relatie voor beiden vaak onbehaaglijk en weet de professional niet goed hoe hier mee om te gaan (Tonkens, 2008). Deze gevoelens van 'klein onbehagen' bouwen zich op tot de uitingen van 'groot onbehagen' tijdens de verkiezingen. En omgekeerd.

Maatschappelijk onbehagen kent vele verschillende en vaak diffuse oorzaken, die vaak niet direct te maken hebben met wat de publieke professional op dat moment doet of beslist (RMO, 2013; SCP, 2017). Soms heeft iemand gewoon een baaldag of is in de war. Veel vaker heeft onbehagen te maken met algemene gevoelens van onmacht, onzekerheid en een gebrek aan zeggenschap over het eigen leven. Er zijn ten minste drie clusters van oorzaken van maatschappelijk onbehagen te onderscheiden (Steur et al., 2017). *Sociaal-culturele oorzaken* hebben betrekking op het ervaren verlies van identiteit en sociale stabiliteit als gevolg van onder andere de individualisering van de samenleving, migratie en toegenomen maatschappelijke scheidslijnen. *Sociaaleconomische oorzaken* hebben te maken met de toegenomen werk- en inkomensonzekerheid als gevolg van bijvoorbeeld globalisering, technologisering en flexibilisering. *Politieke oorzaken* komen

vooral neer op het verlies van grip van de politiek op de samenleving (de teloorgang van de 'maakbare samenleving') en de ontideologisering van de politiek.

Deze algemene oorzaken van maatschappelijk onbehagen kan de publieke professional in het directe contact met de burger niet zomaar oplossen.² Een niet te onderschatten deel van het onbehagen ontstaat in onze ogen echter ook in de wisselwerking tussen burger en (semi)overheid. We voegen hier dan ook een aanvullende *politiek-institutionele* voor maatschappelijk onbehagen toe: veel van de frustratie, boosheid, onvrede en onbehagen van burgers (én publieke professionals) is in onze ogen het gevolg van grote, vaak onuitgesproken verschillen in ideeën en beelden van wat we van 'het publieke' mogen verwachten – wat 'goede' regels of wetten zijn en wat hierbij ook een 'goed' professional is en hoe die behoort te handelen. En bovenal: we weten niet hoe goed met deze verschillen om te gaan: er is in de publieke sector te weinig ruimte en aandacht voor de mens en voor menselijk verschil.

Er is in onze ogen sprake van drie *misfits* of incongruenties in de werking van de publieke sector die onbehagen in de hand werken. Er is allereerst *op het niveau van het individu* sprake van sociale incongruentie, waarbij publieke professionals en burgers elkaar niet meer altijd verstaan en begrijpen. De professional die spreekt in het rationele beleidsjargon, regels naleeft, een algemeen belang dient versus de burger, die niet zo regelvaardig is en eigen of buurtbelangen nastreeft. Er is ten tweede *op het niveau van de organisatie* sprake van organisatorische incongruentie, waarbij de logica van (domeinen van) de publieke sector niet altijd meer correspondeert met de wensen en behoeften van burgers en professionals. Hierbij wordt vaak verwezen naar de verschillen tussen de

2 Overigens zal een groot deel van de publieke professionals wel aangeven dat het oplossen van dit soort maatschappelijke vraagstukken een belangrijke reden is waarom ze in de publieke sector zijn gaan werken. De welbekende *Public Service Motivation*.

bureaucratische en hiërarchische systeemwereld van de overheid en de meer organische en horizontale leefwereld van de burger (Habermas, 1987). Tot slot is er *op het niveau van de samenleving* sprake van een maatschappelijke incongruentie, waarbij de verwachtingen van burgers van en beelden over de uitgangspunten en toegevoegde waarde van het publieke domein niet (langer) overeenkomen. Om in de woorden van De Rob (2011: 8) te spreken: 'Het ontbreekt aan een vanzelfsprekend gedeeld referentiekader, dat wil zeggen een coherent geheel van werkwijzen, opvattingen en gedragsvormen dat min of meer onbetwist is.' Deze laatste incongruentie wordt niet zo vaak expliciet besproken in het publieke debat, maar ligt ten grondslag aan de beide andere incongruenties: er bestaan grote maatschappelijke verschillen in ideeën over wat de overheid voor de burger moet en kan doen, waarom en hoe.

In het navolgende lichten we deze drie incongruenties kort toe en omschrijven we vervolgens drie bijbehorende handelingsperspectieven van verschillende actoren die kunnen bijdragen aan het oplossen ervan.

16.2. Handelingsperspectief 1: het versterken van andere vaardigheden en competenties

Een belangrijk deel van frictie, boosheid en frustratie in de relatie tussen burger en overheid wordt veroorzaakt doordat burger en publieke professional elkaars taal niet goed spreken. Meestal figuurlijk, soms letterlijk in het geval van de groeiende aantallen 'nieuwe Nederlanders', die onze taal nog niet altijd machtig zijn. Ambtenaren die over procedure-dit en protocol-dat beginnen waarvan het voor de burger totaal niet duidelijk is wat dit allemaal betekent voor zijn concrete vraag; een zorgprofessional die een hele lijst medische termen en voorschriften opnoemt waardoor de patiënt door de bomen het bos niet meer ziet; en van een telefoontje naar de Belastingdienst raken ook veel financieel geletterden al in de war. Deze sociale incongruentie wordt

versterkt of zelfs veroorzaakt doordat publieke professionals steeds vaker een andere sociaal-culturele en sociaaleconomische achtergrond hebben dan burgers. Burgers worden steeds meer bestuurd door mensen met de hoogste diploma's (vgl. Bovens, 2011), die een 'andere taal' spreken en ervan uitgaan dat de burgers voor wie zij hun werk doen, eenzelfde denk- en doenvermogen hebben als zij zelf (vgl. WRR, 2017).

Naast een diverser samengestelde publieke organisatie (zie onder), spelen publieke professionals zelf een belangrijke rol in het oplossen van deze sociale incongruentie. Het gaat hierbij in eerste instantie vooral om het aanleren of versterken van sociale en communicatieve vaardigheden. In algemene zin wordt er van de publieke professional anno 2017 verwacht om burger- of klantgericht te werken, wat vraagt om vaardigheden en competenties die traditioneel niet met (overheids)professionals worden geassocieerd. Van der Wal (2017) geeft in zijn oratie een mooi overzicht van traditionele en nieuwe competenties en waarden voor 21^{ste}-eeuwse overheidsmanagers, die ook toepasbaar zijn op de publieke professional in het algemeen. Flexibel kunnen navigeren tussen netwerken, sociale, digitale en communicatieve vaardigheden, maar ook creativiteit en responsiviteit komen boven op traditionele competenties, zoals politieke sensitiviteit, dossierkennis, neutraliteit en belangenloosheid (zie Tabel 16.1).

Deze aanvullende vaardigheden en competenties dragen in potentie bij aan het kanaliseren van frustratie en frictie in de relatie tussen burger en publieke professional, omdat ze gericht zijn op het maken van *rapport*, het leggen van verbinding met en tussen mensen via dialoog en persoonlijk contact. Wat in het algemeen leidt tot meer wederzijds begrip en (enige mate van) vertrouwen. Echter, hoewel belangrijk, is het versterken van dit soort vaardigheden slechts een deel van het verhaal. Vaak begrijpen burger en publieke professional op individueel niveau elkaar wel redelijk, maar stuiten ze beiden op de organisatiecontext waarin de publieke professional opereert. Dit brengt ons op een tweede handelingsperspectief: burger- en mensgericht organiseren.

Tabel 16.1: Traditionele en nieuwe competenties en waarden voor overheidsmanagers volgens Van der Wal (2017: 49)

	TRADITIONEEL (maar nog steeds van belang)	NIEUW (en steeds meer van belang)
Competenties	<ul style="list-style-type: none"> - Politieke sensitiviteit - Kritisch adviseren - Diplomatie - Onderhandelen - Domein expertise 	<ul style="list-style-type: none"> - Netwerkend werken - (Omgekeerd) mentorschap - Stakeholder communicatie - Digitaal alfabetisme - Denken vanuit designs - Navigeren tussen netwerken
Waarden	<ul style="list-style-type: none"> - Beoordelingsvermogen - Prudentie - Belangenloosheid - Menselijkheid - Neutraliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Empathie - Responsiviteit - Adaptiviteit - Vindingrijkheid - Durf - Ondernemingszin

16.3. Handelingsperspectief 2: meer burger- en mensgericht organiseren

Veel publieke organisaties zijn de laatste jaren bezig om meer burger- klant- en/of omgevingsgericht te organiseren, wat zoveel inhoudt dat niet de logica van de organisatie of 'het systeem' centraal staat, maar de burger/klant. In het sociale domein zien we deze ontwikkeling nu zeer nadrukkelijk terug met de inrichting van bijvoorbeeld wijkteams met wijkteamprofessionals, die als eerste aanspreekpunt dienen voor de zorgbehoevende burger in een wijk. Ook veel gemeenten trachten al langer via 'één loket' de burger een meer integrale dienstverlening aan te bieden waardoor de burger zich niet zelf met zijn probleem door de soms kafkaëske bureaucratische logica heen hoeft te worstelen. Het aanstellen van speciale wijkambassadeurs die namens de gemeente de verbinding leggen met bewoners, past bij deze ontwikkeling.

Toch blijkt dit burger- of omgevingsgericht werken in de praktijk in het algemeen maar moeilijk van de grond te komen (vgl. Staat van het Bestuur, 2016: 112). Burgers hebben in het contact met de overheid nog vaak te maken met een ‘ambtenarencultuur’ en – structuur die bestaat uit een mix van controledrang, regelreflex, fragmentatie en segmentatie, en een vaak veranderende politiek-bestuurlijke realiteit. Het is deze ‘bureaucratische systeemwereld’ die het onbehagen bij burgers voedt (organisatorische incongruentie). Het reclamespotje over de welbekende Paarse Krokodil vat in een hele sterke notendop samen hoe bureaucratie en regelzucht tot onbegrijpelijke en frustrerende situaties voor de burger leidt. En overigens niet alleen voor de burger. Het zijn ook de publieke professionals die in toenemende mate gefrustreerd raken door de organisatieloga van veel publieke organisaties die ook de professional belemmert om zijn werk naar eigen inzicht goed te doen. Zorgprofessionals of leerkrachten die het gevoel hebben alleen maar formulieren te moeten invullen in plaats van voor mensen te zorgen of leerlingen les te geven. Of de ambtenaar die een aanvraag van een burger niet kan goedkeuren omdat het net niet binnen de regel van de wet past en hij niet de autonomie heeft om hier zelfstandig (en zonder gedoe achteraf) over te beslissen.

Voor het oplossen van deze organisatorische incongruenties is in eerste instantie een taak weggelegd voor de managers en (politiek)bestuurlijke top van publieke organisaties om anders te organiseren. In abstracto gaat het hierbij om meer ruimte voor een (kleinschaligere) manier van organiseren waarbij (inter)persoonlijke relaties meer centraal staan in plaats van het principe van de bureaucratie (wet- en regelgeving) of markt (vraag en aanbod; zie Van Witteloostuijn et al., 2014). Dit met als doel om meer ruimte te creëren voor mens, de menselijke maat en maatwerk.³ Concreet gaat het bijvoorbeeld om thema’s als het verbeteren van

3 Overigens wel zonder de kracht van de bureaucratie – het zonder willekeur borgen van rechtvaardigheid door uniformerende wet- en regelgeving – te veel geweld aan te doen.

interne en externe samenwerking en co-creatie, het vergroten van de professionele autonomie (discretionaire bevoegdheden) van de professional, meer persoonlijke contactmomenten met de burger, handelen naar de geest in plaats van naar de letter van de wet, het vergroten van diversiteit (en daarmee herkenbaarheid en representativiteit) binnen de organisatie, minder fragmentatie en 'eilandjes-denken', het stimuleren van een positief leerklimaat (ontvangen van feedback en kritiek; blijven ontwikkelen), maar ook openheid en transparantie.

Echter, ook als de publieke professional over de juiste vaardigheden beschikt én de (arbeids)organisatie hem in de contacten met de burger faciliteert, dan nog kan onbehagen ontstaan en voortbestaan als er totaal verschillende en vaak onuitgesproken verwachtingen en beelden in de samenleving bestaan over wat er van de publieke organisatie kan en mag worden verwacht. Hiermee komen we op het lastige probleem van de maatschappelijke incongruentie.

16.4. Handelingsperspectief 3: het ontwikkelen van een gedeeld referentiekader

De laatste jaren is de plaats en rol van de overheid in onze samenleving sterk aan het veranderen. We spreken over een terugtrekkende overheid die zich meer op haar kerntaken moet richten, een participerende of coöperatieve overheid die meer samen met burgers moet doen, en een efficiënte en effectieve overheid die minder verspillend en resultaatgerichter moet zijn. De overheid en publieke sector veranderen, maar het is nog niet duidelijk hoe en wat dit betekent voor burger en samenleving. Er bestaat anno 2017 geen gedeeld beeld tussen burgers en professionals over wat het publieke vermogen is, en dit kan leiden tot fricties en boosheid.

Als bijvoorbeeld een leerkracht zijn rol ziet als alleen onderwijzer en de ouder zijn rol als mede-opvoeder. Als een gemeente bij monde van een ambtenaar het schenken van alcohol verbiedt bij

de opening van een nieuwe boekhandel, terwijl de eigenaar vindt dat de overheid hier niets over te zeggen heeft. Als de overheid zorg voor ouderen veel meer aan hun kinderen willen overlaten, terwijl die kinderen vinden dat ze dit er niet allemaal bij kunnen doen, en dat dus de overheid hier een rol zou moeten spelen.

Verschillen in verwachtingen tussen mensen bestaan er altijd, maar deze komen extra aan het licht in een tijd waarin we met zijn allen nog aan het zoeken zijn naar hoe onze (semi)publieke overheid eruit zou moeten zien in onze veranderende samenleving. Waar gaat de overheid wel en niet over? Wanneer doet de overheid iets zelf en wanneer laat zij dit over aan anderen, aan wie dan? Wat is de maatschappelijke meerwaarde van de overheid, wat zijn 'goede' wetten en wat is een goed publiek professional?

Het oplossen van deze maatschappelijke incongruentie is geen eenvoudige opgave. Er is een min of meer gedeeld beeld nodig over wat de toegevoegde waarde is van de publieke sector. Wat in onze ogen nodig is, is een hernieuwde maatschappelijke dialoog over onze publieke waarden en idealen, het 'algemeen belang' of 'het Hogere' zoals emeritus hoogleraar Gabriël van den Brink het noemt. Hierin kan ook de publieke professional een rol spelen, maar dit is uiteindelijk een maatschappelijke opgave voor ons allemaal.

16.5. Voorwaarde voor succes

De drie hierboven genoemde handelingsperspectieven dragen in hun onderlinge samenhang in potentie bij aan het wegnemen van boosheid en frustratie bij burgers én publieke professionals die wordt veroorzaakt door het functioneren van de (semi)publieke sector zelf. Een adequate omgang met menselijk verschil vormt hierbij de kern. Mensen verschillen in de manier waarop ze naar de wereld kijken, waarop ze betekenis geven aan hun leven, hun beelden en verwachtingen, hun voorkeuren en manieren van communiceren, et cetera. Het bewustzijn van deze menselijke verschillen bepaalt het succes van de drie handelingsperspectieven.

Dit is het helderst als het gaat om het eerste handelingsperspectief: het versterken van andere, vooral sociale en communicatieve vaardigheden en competenties van publieke professionals. Een publieke professional die bijvoorbeeld goed kan communiceren en netwerken, kan de communicatieplank alsnog faliekant mislaan als hij louter met goed onderbouwde argumenten, feiten en kennis een beroep probeert te doen op de ratio van de burger *als die burger vanuit een volstrekt ander referentiekader naar de wereld kijkt*. De publieke professional 2.0 moet niet alleen goed kunnen communiceren, maar vooral sociaal reflexief zijn: hij moet zich bewust zijn van de verschillen in de manier waarop hij zelf betekenis geeft aan de wereld en de persoon die tegenover hem zit, hij moet in staat zijn om te reflecteren op het eigen handelen in relatie tot anderen, met oog voor ieders rol en omstandigheden waarin dit gebeurt (Lichterman, 2005). Dit begint vaak met beter luisteren, vaker in contact treden met mensen, met meer begrip en een empathische houding (vergelijk Sennett, 2016).

Onderkenning van menselijk verschil is ook van belang bij het tweede handelingsperspectief. Een overheidsorganisatie kan heel klant- of burgergericht werken, maar nog steeds protocollen volgen en verantwoordingseisen opleggen. Of aan burgers vragen hun wensen en behoeften met feiten te onderbouwen. Veel van de 'verlichte' instituties van onze democratische rechtstaat zijn georganiseerd via een rationele logica en ook veel publieke professionals spreken deze rationele taal. Maar de ratio is niet de enige 'logica'. Burgers en publieke professionals die vanuit een andere dan een rationele oriëntatie opereren, voelen zich minder senang bij zo'n organisatiecontext. Ruimte bieden aan deze andere oriëntaties, vormt de grote uitdaging van deze tijd. Dit vraagt ook van publieke organisaties reflexiviteit en flexibiliteit, wat in het algemeen vooral kan worden bereikt door meer ruimte te maken voor menselijke interacties en dialoog in en tussen organisaties (Van Witteloostuijn et al., 2014). Bijvoorbeeld door contacten met de overheid minder vaak digitaal of automatisch af te handelen.

Tot slot kan ook het derde handelingsperspectief worden ingevuld met bewustzijn van verschillen tussen mensen. De oproep tot een maatschappelijke dialoog over de waarde van de publieke sector betekent niet per definitie dat er tig bijeenkomsten moet worden georganiseerd waar over dit onderwerp wordt gesproken of er kranten vol over moet worden geschreven. De ontwikkeling van een gedeeld referentiekader over wat het publieke vermag, krijgt ook op andere manieren vorm: in gedeelde ervaringen op de school, doordat mensen onderling initiatieven opzetten voor mensen die de overheid nu laat vallen, door af en toe ook gewoon boos te zijn. Bewustzijn van deze verschillen in communiceren over het algemeen belang, betekent ruimte geven aan praten én doen.

16.6. Conclusie

Als het gaat om de boze burgers die hun onbehagen uiten jegens de (semi)publieke overheid, wordt vooral ingezet op een betere omgang met agressie door middel van trainingen/workshops, de-escalatieprotocollen en communicatiestrategieën. De opgave is echter veel groter. Een deel van het maatschappelijk onbehagen vloeit direct voort uit de wisselwerking tussen burger en overheid. Alhoewel dat zorgelijk is, biedt dit uiteraard ook een handelingsperspectief voor publieke professionals en de organisaties waarin ze werken om bij te dragen aan het in goede banen leiden van een complex maatschappelijk vraagstuk. Tabel 16.2 vat het een en ander samen. Van de publieke professional worden nieuwe/andere vaardigheden en competenties verwacht; van publieke managers/politiek-bestuurlijke top een andere manier van organiseren. Het laatste handelingsperspectief – een gesprek of uitwisseling van ideeën over wat het publieke vermag – ligt niet alleen bij de professional (front-office, back-office, manager, en zo verder), maar ook bij de burger zelf. De overheid zijn wij tenslotte zelf.

Tabel 16.2: Een overzicht van soorten onbehagen en handelingsperspectieven

ONBEHAGEN Wat is er aan de hand?	HANDELINGSPERSPECTIEF Wat is er nodig?	INITIATIEF Wie is er aan zet?
<p>Sociale incongruentie Publieke professionals en burgers 'verstaan' en begrijpen elkaar letterlijk en figuurlijk niet (meer). Het rationele beleidsdenken van de professional botst bv. met de emotionele 'onderbuik' van de burger.</p>	<p>Andere competenties Uitbreiden van het repertoire van vaardigheden en competenties professionals: flexibel, responsief en vooral ook sociaal reflexief.</p>	<p>Publieke professional o.a. door serieus nemen van 'boze' burgers, proberen elkaar te begrijpen, communiceren over gemaakte keuzes, reflecteren op eigen gedrag en aandacht geven aan emotionele dimensie.</p>
<p>Organisatorische incongruentie De dominante logica van de publieke sector correspondeert niet met de wensen en behoeftes van professionals en burgers. De rationele systeemwereld van publieke organisaties botst bv. met de sociale leefwereld van burgers en publieke professionals.</p>	<p>Anders organiseren Zodanig vormgeven van een organisatie waarbij er meer ruimte is voor (inter-) persoonlijke relaties en er meer ruimte is voor mens en menselijk verschil; o.a. door co-creatie, vergroten professionele autonomie en diversiteit.</p>	<p>Publieke manager o.a. door ruimte geven aan professionals, vergroten van representatieve diversiteit, denken en organiseren vanuit burgers en maatschappelijke opgaven, wegnemen van organisatorische barrières en niet passende regels.</p>
<p>Maatschappelijke incongruentie De verwachtingen van en beelden over de toegevoegde waarde van het publieke domein en publieke professionals komen niet (langer) overeen. Het rationele mens- en maatschappijbeeld botst met wat voor mensen echt waardevol is.</p>	<p>Gedeeld referentiekader Voeren van een maatschappelijke dialoog over publieke waarde en belang zodat er een gedeeld referentiekader ontstaat over bv. (rol)opvattingen en wederzijdse verwachtingen.</p>	<p>Politiek en samenleving o.a. door impliciet of expliciet benoemen waarover de overheid gaat, wat zij verwacht van burgers, wat de maatschappelijke meerwaarde is van de overheid en dit consequent doorredeneren naar implicaties voor professionals en organisatie.</p>

Literatuur

- BZK (2016). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bellaart, H., Broekhuizen, J. & Van Dongen, S. (2016). *Boze Burgers. Omgaan met weerstand tegen de multiculturele samenleving*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Bochove, M. van, Tonkens, E. & Verplanke, L. (Red.) (2014). *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*. Den Haag: Platform 31.
- Bovens, M. & Wille, A. (2011). *De Diplomademocratie. De spanning tussen democratie en meritocratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dekker, P. & Ridder, J. den (2013). *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action. Volume 2. Lifeworld and system. A critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press.
- Heijne, B. (2016). *Onbehagen: nieuw licht op de beschaafde mens*. Amsterdam: Ambo/Anthos.
- Lans, J. van der (2005). *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Lichterman (2005). *Elusive togetherness: church groups trying to bridge America's divisions*. Princeton: Princeton University Press.
- Meer, T. van de (2017). *Niet de kiezer is gek*. Utrecht: Unieboek/Het Spectrum.
- NSOB (2017). *Omgaan met onvrede: overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Den Haag: NSOB.
- ROB (2011). *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*. Den Haag: Raad voor het openbaar Bestuur.
- RMO (2013). *Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: RMO.
- Sennett, R. (2016). *Samen: een pleidooi voor samenwerking en solidariteit*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Schnabel, P. (2011). *Rare jaren en barre tijden*. Alternatieve troonrede uitgesproken op 21 september 2011 aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.
- SCP (2016). *Zorg en onbehagen in de bevolking. Een verkenning van de publieke opinie op verzoek van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving ter voorbereiding van zijn congres op 10 oktober 2016*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2017). *Burgerperspectieven 2017/1. Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Snel, E. & Engbersen, G. (2015). *Mattheüs in de buurt. Over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Steenvoorden, E. (2016). *Maatschappelijk onbehagen heeft gevolgen voor de democratie, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 26 augustus 2016. Utrecht: Movisie.

- Steur, B. Van Doorne, E. & Zandstra, T. (2017). *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Strategische Verkenning 1. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- TNO (2014). *Agressie op het werk 2014. Ontwikkelingen, risico's, impact en de behoefte aan maatregelen*. Leiden: TNO.
- Wal, Z. van der (2017). *De 21^{ste} eeuwse overheidsmanager. Een reis door de tijd, plaats en context*. Oratie uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar Albeda Leerstoel op het gebied van de overheid als arbeidsorganisatie. Leiden: Universiteit Leiden en CAOP (3 maart 2017).
- Witteloostuijn, A., Sanders M. & Hendriks, C. (2014). *Ordering op orde: voorbije en discussie over markt en staat*. Den Haag: Van Mierlo Stichting.
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

17. **Ontstaan, escalatie en de-escalatie van collectieve geweldsuitbarstingen**

Otto Adang

In december 2015 protesteerden woedende bewoners van Geldermalsen tegen de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum in hun woonplaats. Een heftige confrontatie volgde, waarbij hekken werden vernield en de aanwezige politie ternauwernood kon verhinderen dat het gemeentehuis werd bestormd. De betrokken ME-commandant – hij loste twee waarschuwingschoten – noemde het een wonder dat er onder zijn collega's geen zwaargewonden – of erger – zijn gevallen die avond. De raadsvergadering werd beëindigd, het asielzoekerscentrum is er uiteindelijk niet gekomen.

Na een uitnodiging op Facebook verzamelden op 21 september 2012 enkele duizenden jongeren zich in Haren voor een feestje dat er niet was. Honderden van die jongeren besloten op een gegeven moment om de confrontatie met de politie aan te gaan. Het duurde uren voordat de rust in het anders zo rustige Haren was weergekeerd. Een onderzoekscommissie moest nagaan hoe het zo ver heeft kunnen komen en of er sprake was van een nieuw fenomeen waarbij sociale media een grote rol spelen. De burgemeester stapte op na publicatie van het rapport van de commissie.

Op 22 augustus 2009 bezochten jongeren van de harde kern van Feijenoord-supporters een strandfeest in Hoek van Holland met de bedoeling om daar los te gaan. Het mondde uiteindelijk uit in een aanval van enkele honderden jongeren op politieagenten, waarbij deze zich genoodzaakt voelden hun vuurwapens te trekken en meer dan zeventig schoten te lossen. Het waren voor het

merendeel waarschuwingsschoten, maar een van de relschoppers werd dodelijk getroffen.

Hoe ontstaan dergelijke geweldsuitbarstingen? Traditioneel worden er twee soorten verklaringen gegeven. Het geweld zou gepleegd worden door individuen die er altijd al op uit zijn geweld te plegen: tuig, hooligans of welke term ook gebruikt wordt. Of de geweldsuitbarsting zou een gevolg zijn van een bijzondere groepsdynamiek die optreedt: in massa's zouden mensen zich nou eenmaal emotioneler, irrationeler en agressiever gedragen, een bijzondere 'groepsgeest' zou massale bijeenkomsten bij uitstek risicovol maken, waarbij door anonimiteit mensen gevoeliger zouden worden voor kwaadaardige suggesties. Deze gedachtegang, die in het verleden zijn weerslag heeft gevonden in verschillende wetenschappelijke theorieën, blijkt echter onhoudbaar.

Hieronder zal ik, op basis van ruim dertig jaar (vooral observationeel) onderzoek naar de gang van zaken rond risicowedstrijden in het betaalde voetbal en een scala aan demonstraties, maar ook rond andere soorten groepsgebeurtenissen en evenementen, ingaan op de vraag hoe collectieve geweldsuitbarstingen ontstaan en escaleren. Daarbij zal ik ook ingaan op de vraag wat je er aan kunt doen om ze te voorkomen of in elk geval niet al te zeer uit de hand te laten lopen.

17.1. Ontstaan en escalatie van collectief geweld

Hoewel de verschillende gebeurtenissen (evenement, voetbalwedstrijd, demonstratie) in veel opzichten van elkaar verschillen, laten de resultaten van het onderzoek duidelijk een aantal belangrijke overeenkomsten in collectief gedrag zien. Zelfs in uiterst geëscaleerde gevallen van collectief geweld vormt het aantal mensen dat daadwerkelijk gewelddadige delicten pleegt maar een klein percentage, typisch 1% tot maximaal 10% van het geheel: volgens politieschattingen betrof het in Geldermalsen zo'n vijftig personen van de honderden die zich verzameld hadden, in Haren zo'n driehonderd geweldplegers op duizenden die

naar Haren gekomen waren, en in Hoek van Holland gingen zo'n driehonderd personen uit een bezoekersaantal van vijftigduizend achter de politie aan de duinen in. Doelwitten van geweld worden niet willekeurig gekozen. In ongeveer de helft van de gevallen is geen herkenbare potentiële 'trigger' voor het ontstaan van geweld herkenbaar in de situatie die onmiddellijk aan het geweld voorafgaat. De observaties leiden tot de volgende conclusies met betrekking tot het gedrag van mensen in collectieve situaties.

Collectief geweld is in principe individueel geweld: 'agency' is op individueel niveau, mensen maken individuele keuzes en gedragen zich niet uniform. Dit doet niet af aan het feit dat mensen fundamenteel sociale wezens zijn en dat hun beslissingen worden beïnvloed door hun sociale omgeving. Zowel voor demonstraties als voor voetbalwedstrijden was de situatiegebonden context relevant en was het interactieve actie-reactie karakter van deze processen duidelijk zichtbaar.

Er is geen reden om aan te nemen dat, in collectieve situaties, alleen al de aanwezigheid in een menigte ervoor zou zorgen dat mensen meer geneigd zijn tot geweld: de overgrote meerderheid van de mensen in de menigte waarin collectief geweld werd geobserveerd (waaronder een aantal ernstige rellen die voor krantenkoppen in de media zorgden), waren totaal niet gewelddadig. Daarnaast is er in de meeste collectieve situaties helemaal geen sprake van geweld.

Er is ook geen reden om aan te nemen dat mensen meer geneigd zijn om zogenaamd emotioneel of irrationeel gedrag te laten zien in collectieve situaties. Ook in gewelddadige collectieve situaties maakten mensen duidelijk keuzes en ze gedroegen zich op een manier die voor henzelf betekenisvol was. De keuzes die individuen maakten, leken eerder te kloppen met een model van (bounded) rationaliteit: ze bereidden zichzelf voor, streefden doelen na en namen risico's in ogenschouw. Er is alle reden om aan te nemen dat het gedrag van mensen in collectieve situaties beïnvloed wordt door dezelfde factoren die hun 'normale' dagelijkse gedrag beïnvloeden. In plaats van 'normloze' gedragingen laten de gegevens zien dat mensen zelfs in gewelddadige situaties

zekere normen in aanmerking nemen, zoals blijkt uit ingehouden gedrag (ongeremd geweld komt erg weinig voor), de keuze voor ‘passende’ doelwitten en voorbeelden van zelfregulatie. Daarbij komt dat zowel gewelddadige demonstranten als gewelddadige supporters zich aan zekere regels hielden, waarvan de belangrijkste was om bij elkaar te blijven en elkaar te helpen tijdens confrontaties. In dit opzicht stemmen de bevindingen overeen met Turner & Killian (1985) en Reicher (1984; 1996), die overtuigend laten zien dat (gepercipieerde) normen eerder meer dan minder belangrijk worden in collectieve situaties, al kan de aard van de norm variëren.

Het ontstaan en escaleren of juist het uitblijven van geweld in situaties als Geldermalsen, Haren en Hoek van Holland valt alleen te begrijpen door naar de interactie tussen de betrokken groepen te kijken. Specifiek met betrekking tot het ontstaan en de escalatie van collectief geweld laten de resultaten van het onderzoek zien dat er wat het collectief geweld betreft onderscheid moet worden gemaakt tussen twee soorten geweld (Adang, 2012):

Ten eerste, geweld verbonden met een duidelijk aanwijsbare aanleiding. Dit type geweld is *reactief* – het is een reactie op specifieke elementen of fricties in een situatie, bijvoorbeeld provocaties door andere supporters of door derde partijen, gebeurtenissen op het voetbalveld (in het geval van een voetbalwedstrijd), maatregelen van de politie of een andere aanwijsbare aanleiding. Theoretisch gezien is dit soort geweld gemakkelijk te verbinden met bekende theorieën over geweld (bijv. agressie uit frustratie), competitie voor beperkte middelen of als een reactie op bedreigingen. Net zoals met andere vormen van agressie zijn mannen meer geneigd om gewelddadig te reageren dan vrouwen, en zijn adolescenten/jongvolwassenen (individuen tussen de 15 en de 25 jaar) meer geneigd om agressief te reageren dan individuen van andere leeftijdsgroepen. Dat gezegd hebbende, ook mannen uit andere leeftijdscategorieën en vrouwen kunnen onder bepaalde omstandigheden agressief reageren. De doelwitten van het geweld kunnen variëren, maar ze houden meestal verband met de aanleiding die aan het gedrag voorafgaat (behalve in

gevallen van omgerichte agressie, dat wil zeggen agressie die op een ander doelwit gericht wordt, omdat het eigenlijke doelwit onbereikbaar is).

Ten tweede, geweld dat geen verband houdt met een duidelijk aanwijsbare aanleiding. Dit type geweld is niet reactief, maar lijkt spontaan de kop op te steken. Dit geweld wordt bijna exclusief gepleegd door groepen mannelijke adolescenten/jongvolwassenen en is specifiek gericht op soortgelijke rivaliserende groepen jonge mannen. De individuen en groepen lijken actief op zoek te gaan naar gelegenheden om de confrontatie met rivaliserende groepen aan te gaan. Theoretisch kan dit type geweld worden gezien als een expressie van het zogenaamde 'jongemannensyndroom' (Wilson & Daly, 1985), de neiging van jonge mannen om risico's te nemen en gewelddadig te zijn omdat ze de voorkeur geven aan kortetermijnvoordelen zonder de toekomst in acht te nemen. Deze neiging is primair een mannelijke trek en wordt sociaal vergemakkelijkt door de aanwezigheid van leeftijdsgenoten met hetzelfde doel. Bij gewelddadige uiteenzettingen tussen mannen zijn mogelijk gezichtsverlies, dominantie, status en wat Goffman (1959) 'presentatie van het zelf in een uiterst competitief milieu' noemt. De betrokkenheid van (vooral) jonge mannen in episodes van collectief geweld is goed gedocumenteerd in de literatuur.

Het verschil tussen de twee soorten geweld is niet absoluut en er is sprake van een duidelijke overlap door het feit dat het jongemannensyndroom ook tot uiting kan komen als reactie op aanleidingen die voor buitenstaanders triviaal lijken. Andere mechanismen zijn echter verantwoordelijk voor de *escalatie* van geweld.

Het eerste escalatiemechanisme is het (gepercipieerde) risico op represailles. Uit de observatiegegevens wordt duidelijk dat slechts een kleine minderheid van een groep zich bezighoudt met de meest risicovolle soorten gedrag, terwijl de meerderheid van de deelnemers kiest voor minder risicovolle alternatieven (schreeuwen, gebaren, rennen), of helemaal niet betrokken raken. Zelfs diegenen die gewelddadig zijn, gooien vooral projectielen in plaats van dat ze fysiek vechten, en het geweld wordt vaak

omgericht naar levenloze objecten (hekken, bussen, treinen) in plaats van dat het gericht is op mensen die kunnen terugvechten. Er is hierbij sprake van enige tegenstelling, omdat het jongemannensyndroom wordt gekenmerkt door risiconemend gedrag, en deelnemen aan geweld impliceert precies dat. Binnen dat kader lijken individuen echter de bedoeling te hebben om 'onnodige' risico's te vermijden en risico's te verminderen. Het feit dat jonge mannen wanneer ze gewelddadig zijn in groepsverband optreden, is een vorm van het reduceren van risico's op zichzelf, net zoals het feit dat ze confrontaties vermijden of ontvluchten die ze niet lijken te kunnen winnen, zoals in meerdere gevallen is geobserveerd.

In verschillende opzichten laten de gegevens zien dat geweld vaker voorkomt wanneer op risicolocaties geen politie aanwezig is. Daarnaast wordt de politie vaker vermeden dan geconfronteerd en – vooral bij supporters – vinden de meeste confrontaties met de politie pas plaats *nadat* de politie een of andere (dwang) maatregel neemt. Gewelddadige supporters en demonstranten nemen regelmatig voorzorgsmaatregelen door hun gezicht te verbergen om herkenning moeilijker te maken en om identificatie en arrestatie te vermijden. Het is duidelijk dat supporters een intense afkeer hebben van CCTV-camera's in voetbalstadions en bij voorkeur anoniem blijven ten opzichte van autoriteiten die hen zouden kunnen straffen voor hun gedrag. Deze risicoreducerende pogingen om 'anoniem' te blijven (bij de autoriteiten, niet bij hun medefans!) moeten niet worden verward met het zogenaamde de-individuatie-effect van anonimiteit, dat stelt dat anonimiteit op zichzelf antinormatief en ongeremd gedrag zou veroorzaken. Daarvoor is geen steun gevonden (Postmes & Spears, 1998). Het bewijs voor begrensde (*bounded*) rationaliteit in combinatie met de relevantie van gelegenheden om gewelddadig te zijn met een minimaal risico op represailles, zorgen voor een link tussen collectief geweld en principes van de situationele misdaadpreventie (Clarke, 1995).

Het tweede belangrijke mechanisme van escalatie is het bestaan van de 'wij tegen zij'-tegenstelling. Hoe vijandiger de

relatie tussen verschillende groepen is, des te vaker geweld wordt geobserveerd. Dit is duidelijk het geval bij de relaties tussen rivaliserende groepen supporters en voor de relatie tussen verschillende groepen demonstranten ('autonomen/zwarte blok') en de politie. Stott en Reicher (1998a) beweren dat andere studies laten zien dat 'conflicten in menigten typisch ontstaan wanneer officiële instanties zoals de politie of het leger ingrijpen tegen onofficiële actie van de menigte'. Dat is niet het geval: collectief toegepaste dwangmaatregelen zijn weliswaar regelmatig geassocieerd met een escalatie van geweld, maar collectief geweld wordt niet *typisch* veroorzaakt door acties van de politie. De collectieve aard van dwangmaatregelen draagt bij aan, verergert of veroorzaakt een 'wij tegen zij'-perspectief dat kan leiden tot explicieter ingroup/outgroup-gedrag en tot een toename van het aantal individuen dat gewelddadig gedrag vertoont. Theoretisch is het *elaborated* sociale identiteitsmodel (ESIM) relevant (Reicher, 1984; 1996). Volgens het ESIM wordt collectieve ordeverstoring mogelijk gemaakt door de gedeelde psychologische *salience* van een gemeenschappelijke sociale identiteit bij leden van een menigte. De bepalende dimensies van deze identiteit verklaren de normatieve limieten van collectieve actie (wat mensen doen) en de mate van participatie (wie doet er wel mee en wie niet) tijdens een evenement. Deze analyse van 'sociale identiteit' stelt dat de dynamiek van interactie tussen groepen integraal is aan de psychologie van wijdverspreide ordeverstoringen. Stott en Reicher (bijv. 1998a) laten zien dat wanneer een in eerste instantie heterogene menigte door de politie wordt behandeld als een homogeen geheel, dit leidt tot het fenomeen dat mensen in een menigte elkaar gaan reconceptualiseren als leden van eenzelfde categorie, en daarmee een cyclus van spanning en escalerende conflicten in gang zetten.

Er is een theoretisch debat tussen verschillende verklaringen voor collectief geweld (Reicher, 1996; Stott & Reicher, 1998b), waarbij aan de ene kant het belang van predisposities voor geweld beargumenteerd wordt. Dit perspectief suggereert dat collectief

geweld een resultaat is van de convergentie van individuen die geneigd zijn tot het creëren van ‘wanorde’ (zoals ‘hooligans’). Deze benadering verklaart niet hoe en waarom collectief geweld in sommige situaties waarbij bijvoorbeeld hooligans aanwezig zijn wel losbarst, maar in andere niet. Aan de andere kant van het debat wordt het belang van een gecontextualiseerd, groepsdynamisch begrip van collectief geweld benadrukt. De resultaten van dit onderzoek ondersteunen deze laatste benadering waar het gaat om de relevantie van context en de interacties en relaties tussen groepen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat er grote verschillen bestaan in de bereidheid van individuen om betrokken te raken bij geweld, waarbij sommige individuen het geweld actief opzoeken zonder dat ze een aanleiding nodig hebben (de loutere aanwezigheid van een rivaliserende groep voldoet al). Het hierboven uiteengezette initiatie/escalatiemodel van collectief geweld combineert deze verschillende theoretische benaderingen met elkaar.

17.2. Public order-management: vier strategische principes

Voor de (grootschalige) handhaving van de openbare orde zijn diverse termen in gebruik. Het neerslaan of bestrijden van rellen is de traditionele vorm van openbareordehandhaving, waarbij opgetreden wordt tegen verstoringen van de openbare orde. Met behulp van geweld wordt getracht een situatie onder controle te brengen die niet meer onder controle is. Op basis van de eerder genoemde verouderde theorieën die uitgingen van anonieme, irrationele, niet voor rede vatbare massa's lag het accent in de praktijk vaak op *riot control*: het bestrijden van rellen met politie-overmacht of het voorkomen daarvan door groepsgebeurtenissen strak te reguleren en het gedrag van mensen in te perken middels *crowd control*. Het Engelse begrip ‘control’ kan zowel beheer als controle betekenen. De suggestie die daarvan uitgaat dat het gedrag van grote groepen mensen

volledig beheerst of gecontroleerd zou kunnen worden, is ongelukkig, want dat is een illusie. Het begrip *crowd management* geeft beter weer waar het om zou moeten gaan: de systematische planning voor en het sturing geven aan het ordelijke verloop van gebeurtenissen waarbij zich grote aantallen mensen verzamelen. Als onderdeel van crowdmanagement kunnen vervolgens maatregelen genomen worden die als crowd control te betitelen zijn. Om de veiligheid van het publiek te bevorderen is crowd management *altijd* noodzakelijk bij gelegenheden waar zich grotere groepen mensen verzamelen, niet alleen als zich incidenten voordoen. Bij gewelddadige incidenten kan er sprake zijn van riot control.

Moderne openbareordehandhavers doen aan *public order management*, dat (naar analogie aan crowdmanagement) veel verder gaat dan het bestrijden of zelfs voorkomen van rellen en gedefinieerd kan worden als de systematische planning voor en het sturing geven aan gebeurtenissen in het publieke domein waarbij risico's voor verstoring van de openbare orde bestaan, ongeacht het aantal mensen dat zich verzamelt. In deze optiek is crowdmanagement een onderdeel van public order-management in gevallen dat zich grotere groepen mensen verzamelen. Crowd control komt aan de orde als daarbij beperkende maatregelen worden genomen en in slechts een fractie van de gevallen is daarbij riot control of relbestrijding geboden. Anders dan vaak gedacht wordt, is er geen sprake van een fasering in de tijd, waarbij crowdmanagement gevolgd wordt door crowd control, dat weer gevolgd wordt door riot control. Waar bij crowd en riot control een incident of een verstoring van de openbare orde uitgangspunt is voor te nemen maatregelen, is dat bij public order-management niet het geval: daar is 'orde' het uitgangspunt c.q. een specifieke gebeurtenis of evenement waarbij er risico's bestaan voor de verstoring van orde.

Op basis van bovengenoemd en ander onderzoek formuleren Reicher et al. (2004; 2007) vier strategische principes voor succesvol public order management:

1. kennis: dus informatie

Het is van belang dat politietactieken passen bij de risico-inschattingen. Het is daarom van groot praktisch belang bekend te zijn met de sociale identiteiten van de diverse betrokken (sub)groepen, hun waarden en normen, hun doelen, hun gevoel voor wat juist en rechtvaardig is, hun stereotypen en verwachtingen van andere groepen, hun voorgeschiedenis en interactie met deze groepen en met al datgene wat voor hen een grote symbolische waarde heeft (zoals bepaalde data, plaatsen, voorwerpen, gedragingen).

2. communicatie

Om potentiële conflictsituaties te voorkomen is het van belang actief en duidelijk met alle betrokkenen te communiceren. Dat kan het beste gebeuren door personen die bekend zijn bij betrokkenen en door hen vertrouwd worden en op een manier (en in een taal) die ze begrijpen.

3. faciliteren binnen grenzen

Gedurende de gehele operatie, dienen ordehandhavers rekening te houden met de intenties en doelen van de betrokkenen, en deze te faciliteren, voor zover ze legitiem zijn. Als grenzen aan het gedrag gesteld moeten worden, is het van belang de redenen daarvoor duidelijk te maken en aan te geven hoe legitieme doelen op een alternatieve manier bereikt kunnen worden.

4. differentiatie

Het differentiëren tussen individuen en groepen die daadwerkelijk een bedreiging voor de openbare orde vormen en anderen die dat niet vormen, dient uitgangspunt te zijn bij iedere beslissing. Dat stelt ook specifieke eisen aan training, uitrusting en briefing.

Stott en Adang (2009) benadrukken het handhaven van een 'balans' tussen de waargenomen risico's en de politie-inzet. Als supporters, demonstranten of andere aanwezigen deze balans waarnemen, wordt onderlinge sociale controle bevorderd. Dat verhoogt de kans op marginalisering en isolatie van gewelddadige individuen, het ontbreken van steun voor (en zelfs tegenwerking

van) antisociaal gedrag en meer algemene conflictvermijding. Als er geen balans is, zijn de gevolgen navenant: een perceptie van genomen politiematregelen als niet passend bij de situatie, een toename van steun voor antisociaal gedrag en een verhoogde kans op escalatie van agressie.

17.3. De rol van gebiedsgebonden politiezorg

Waar de Facebook-rellen in Haren en de strandrellen in Hoek van Holland typisch eenmalige en vooral op zichzelf staande gebeurtenissen waren, waarbij mensen zich van heinde en verre verzamelden voor een unieke beleving, lag dat bij de rel rond de mogelijke komst van het asielzoekerscentrum in Geldermalsen anders. Daar was het immers de lokale bevolking die zich verzette tegen een besluit van het lokale bestuur. Daarbij ging het dus om twee partijen (met de politie ertussenin) die ook op andere momenten met elkaar te maken hadden en hebben. Het laat zien dat openbare ordehandhaving niet alleen maar de afhandeling van al dan niet risicovolle, op zichzelf staande gebeurtenissen of evenementen, zoals een voetbalwedstrijd of een protest betreft, maar vaak onderdeel is van een continu proces, waarbij de betrokkenen vaker dan in het kader van de specifieke gebeurtenis met elkaar interacteren. Dat roept de vraag op wat de invloed is van die eerdere interacties. De gebeurtenissen in Geldermalsen roepen nog een andere vraag op: hoe komt het dat de mogelijke komst van een asielzoekerscentrum daar tot zo'n heftige confrontatie leidde, terwijl dat (op een enkele uitzondering na) op andere plekken in Nederland weliswaar tot discussies leidde, maar niet tot vergelijkbare geweldsuitbarstingen? Steeds meer onderzoek laat zien dat de aard van de *relaties* tussen verschillende groepen, en tussen verschillende groepen en de overheid van doorslaggevende invloed is op het al dan niet ontstaan en escaleren van ongeregelde heden (Van de Klomp, Adang & Van den Brink, 2011).

Naar aanleiding van de vraag, na uitgebreide rellen in diverse Franse voorsteden in november 2005, of dergelijke verstoringen

van de openbare orde ook in Nederland zouden kunnen voorkomen, schreef het toenmalige kabinet dat de politie in Nederland werkt met gebiedsgebonden politiezorg en continu aanwezig is in 'de haarvaten van de samenleving' en werkt op basis van 'kennen en gekend worden' in de wijken en op straat. De politie legt zo een structurele verbinding met wijkbewoners en met medewerkers van scholen, moskeeën en jeugdwerkers in de wijk. Op deze manier onderhouden, nog steeds volgens het kabinet, wijkagenten in Nederland goede contacten met de bevolking, wat leidt tot meer begrip over en weer. Ook stelt het de politie in staat problemen vroegtijdig te herkennen en waar mogelijk te voorkomen, waarbij de politie haar taken opsporing, toezicht, handhaving en noodhulpverlening in combinatie met signalering en advisering inzet. Op wijkniveau worden op deze wijze jeugdgroepen in kaart gebracht en worden bijzondere tendensen zo vroegtijdig mogelijk onderkend. Ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid stelt het kabinet dat de gemeentebesturen de problemen in de wijken serieus nemen en dat het kabinet de gemeenten ondersteunt bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal veiligheidsbeleid.

Adang, Quint en Van der Wal (2010) laten het belang van een van gebiedsgebonden politiezorg zien specifiek in het licht van de multiculturele samenleving, die Nederland is. Nederland heeft met enige regelmaat te maken met spanningen tussen groepen onderling en tussen verschillende groepen en de politie. Dat er in Nederland geen grootschalige rellen plaatsgevonden hebben vergelijkbaar met die in Franse banlieus of Engelse binnensteden, blijkt niet alleen een kwestie van de omstandigheid te zijn dat er in Nederland structureel geen sprake van een cumulatie van maatschappelijke en sociaaleconomische risicofactoren. De wijze waarop in Nederland overheid, maatschappelijke partners en politie gebiedsgebonden op sociale cohesie gericht beleid voeren en achterstanden proberen weg te werken, draagt bij aan relaties die minder conflictueus zijn en meer op samenwerken gericht. Als er incidenten zijn, blijkt een de-escalerende aanpak in een combinatie van preventie en repressie, empathie en handhaven

cruciaal om rellen te voorkomen. Zo'n aanpak is alleen mogelijk met een politie die stevig verankerd is in de lokale samenleving en die een beroep kan doen op bestaande contacten en relaties.

Op basis van de onderzoeksresultaten is het **Adang-Horowitz model voor grootschalig intergroepsgeweld** geformuleerd, dat vier elementen bevat die noodzakelijk zijn voor het ontstaan van grootschalig intergroepsgeweld (Adang, Quint & Van der Wal, 2010: 159). Als een van die elementen ontbreekt, komt het niet tot grootschalig geweld. Het model is relevant om te begrijpen hoe maatschappelijke onrust of collectieve ontevredenheid kan escaleren en biedt aanknopingspunten om te voorkomen dat ontevreden burgers de grenzen van de democratische rechtsstaat overschrijden.

- Op relationeel niveau is er sprake van een **tegenstelling, gespannen situatie of vijandschap** tussen verschillende groepen. Naast dagelijkse interacties hebben structurele factoren invloed op de aard van de relatie tussen de betrokken groepen.
- Er is sprake van een incident, misverstand of gebeurtenis die **verontwaardiging** oproept bij ten minste een van de betrokken groepen. De verontwaardiging die opgeroepen wordt, heeft niet zozeer te maken met de objectieve feiten van de gebeurtenis, maar met de relationele component ervan.
- Deze verontwaardiging wordt breder gedeeld in ten minste een van de betrokken groepen, komt tot uiting in vormen van geweld en het gevoel bij sommigen dat **geweld een legitieme reactie** is.
- Er zijn **gelegenheden** om ongestraft geweld te plegen: er is sprake van een inschatting van verminderde risico's in combinatie met **solidarisering** en onderlinge steunverlening op via het proces van sociale identificatie.

Het model past ook bij de bevindingen van het onderzoek *Stam-pij en sociale onrust in Nederland*, waarin Postmes et al. (2013) drie sociaal-psychologische factoren noemen die een sterk en direct verband hebben met collectieve actie. De belangrijkste is sociale identiteit: ervaren solidariteit is een voorwaarde voor

collectieve actie. Deze sociale identiteit ontwikkelt zich enerzijds in het contact met andere groepen (zoals de politie of overheid). Anderzijds ontwikkelt de sociale identiteit via communicatie in sociale netwerken binnen de eigen groep. Een tweede factor is morele beroering (met name als gevolg van ervaren onrecht jegens 'ons' door 'hen'). Ten slotte speelt de verwachte effectiviteit een rol: een calculatie van de kans op succes.

17.4. Conclusie: hoe collectieve geweldsuitbarstingen te voorkomen of beperken?

Het antwoord op de vraag waarom het in Geldermalsen wel, en op andere plaatsen in Nederland waar asielzoekerscentra gepland waren niet tot vergelijkbare ongeregeldeheden kwam, zit 'm daarom wat mij betreft in de aard van de relatie, de verbinding en communicatie tussen overheid en burgers. Een dominee uit Geldermalsen die betrokken was bij rondetafelgesprekken die na de rellen met burgers belegd zijn, vertelde dat hem duidelijk was geworden dat velen zich onbegrepen en ongehoord voelden: *'De communicatie tussen burger en gemeente was niet goed. Al langer niet trouwens, en dat speelde mee.'* De burgemeester beseftte dat na de rellen ook en zei in een interview in de krant: *'Die les nemen wij mee. 16 december 2015 heeft me ook persoonlijk aan het denken gezet. Of we als overheid, als gemeente, als burgemeester, als raadsleden wel voldoende in verbinding staan met onze inwoners. Er is werk aan de winkel. Het is net als met een relatie tussen twee mensen: je moet blijven communiceren, verbinding blijven zoeken'* (zie ook haar bijdrage in deze bundel, hoofdstuk 18).

Hoe collectieve geweldsuitbarstingen te voorkomen of te beperken? De elementen uit het Adang-Horowitz-model zijn niet de enige factoren die de vorm, de schaal en de heftigheid van het geweld verklaren, maar het is van belang te beseffen dat al die andere factoren uiteindelijk allemaal ook een uitwerking hebben op het relationele niveau. Of het al dan niet tot grootschalig geweld komt, ligt uiteindelijk vooral aan de aard van de relatie.

Als een van de vier elementen uit het model ontbreekt, komt het niet tot grootschalig geweld. Dat gegeven biedt handvatten voor het voorkomen en de-escaleren van grootschalig geweld. Het gaat dus zowel om preventie in de zin van hoe kan voorkomen worden dat grootschalig geweld ontstaat, maar ook om goede werkwijzen in de manier waarop gereageerd wordt als zich toch incidenten voordoen. Daarbij kan ervan uitgegaan worden dat onmogelijk is alle incidenten te voorkomen, maar dat het wel mogelijk is te voorkomen dat incidenten uitgroeien tot grootschalige of langdurige rellen. De vier strategische principes bieden heel concrete handvatten en vormen op dit moment bijvoorbeeld al de basis voor de opleiding van de mobiele eenheden van de politie. Waar het gaat om de verhouding tot verschillende bevolkingsgroepen in de samenleving en de omgang met verontwaardigde burgers kunnen de handvatten uit het Adang-Horowitz-model nog verder uitgewerkt en verfijnd worden, maar in elk geval geldt het volgende:

- Het is in preventieve zin van belang expliciet aandacht te besteden aan het relationele aspect en gespannen/ vijandige relaties te onderkennen.
- Het is in preventieve zin van belang gebeurtenissen die heftige verontwaardiging op kunnen roepen te herkennen, te signaleren en waar mogelijk te vermijden: onderken de vaak symbolische betekenis van gebeurtenissen en de gevoelens die opgeroepen kunnen worden.
- Als er toch sprake is van een incident, is het van belang ruimte te geven om op een niet-gewelddadige wijze uiting te geven aan gevoelens van verontwaardiging en ervoor te zorgen dat betrokkenen zich voldoende veilig kunnen voelen, zodat zelfverdediging geen argument kan worden.
- Als er toch sprake is van een incident, is het van belang gelegenheden om ongestraft geweld te plegen te verminderen en dat met gevoel voor het relationele aspect te doen, dus gedifferentieerd (niet op basis van groepskenmerken of stereotypen, maar op basis van gedrag) en te voorkomen dat verontwaardiging gevoed wordt.

- Het is zowel in preventieve als reactieve zin van belang om nadrukkelijk rekening te houden met de effecten van solidarisering en sociale identificatie, gezamenlijke belangen te benadrukken en groepsetikettering te vermijden.

En afsluitend: als het toch tot incidenten en geweldsuitbarstingen komt, is het van belang om expliciet werk te maken van het herstellen van beschadigde relaties (Adang et al., in druk).

Literatuur

- Adang, O.M.J. (2012). Initiatie en escalatie van collectief geweld. Een vergelijkend observationeel onderzoek naar demonstraties en voetbalevenementen. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (Red.) *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom.
- Adang, O.M.J., Quint, H. & Van der Wal, R. (2010). *Zijn wij anders? Waarom Nederland geen grootschalige etnische rellen heeft*. Den Haag: Stapel & de Koning.
- Adang, O.M.J., Stronks, S., Van den Brink, G.J.M & Van de Klomp, M. (in druk). Keeping the Peace or Enforcing Order? Overcoming Social Tension between Police and Civilians. In Verbeek, P. & Peters, B. (Eds), *Behavioral Processes and Systems of Peace*. London: John Wiley & Sons.
- Clarke, R.V., Situational Crime Prevention, in M. Tonry & D. Farrington, (Eds) (1995). *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. Chicago: University of Chicago Press
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. London: Penguin.
- Klomp, M. van de, Adang, O.M.J. & Brink, G.J.M. van den (2011). 'Riot management and community relations: Policing public disturbances in a Dutch neighbourhood', *Policing and Society* 21(3): 304-326.
- Postmes, T. & Spears, R. (1998). 'Deindividuation and Antinormative Behavior: A Meta-Analysis', *Psychological Bulletin* 123(3): 238-259.
- Postmes, T., Van Bezouw, M., Täuber, S. & Van de Sande, J.P. (2013). *Stampij en sociale onrust in Nederland?: Naar een beter begrip van 21e eeuwse protest en oproer*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Reicher, S.D. (1984). 'The St Paul's Riot: An Explanation of the Limits of Crowd Action in Terms of a Social Identity Model', *European Journal of Social Psychology* 14(1): 1-21.
- Reicher, S.D. (1996). "'The Battle of Westminster": Developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict', *European Journal of Social Psychology* 26: 115-134.

- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P. & Adang, O.M.J. (2004). 'An integrated approach to crowd psychology and public order policing', *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 27(4): 558-572.
- Reicher, S., Stott, S., Drury J., Adang O., Cronin, P. & Livingstone, A. (2007). 'Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice', *Policing* 1(4): 403-415.
- Stott, C.J & Adang, O.M.J. (2009). *Policing Football Matches with an International Dimension in the European Union: understanding and managing risk*. Copenhagen: Bavnepresse Press.
- Stott, C.J. & Reicher, S. (1998a). 'Crowd Action as Intergroup Process: Introducing the Police Perspective', *European Journal of Social Psychology*, jg. 28 (1998), nr. 4, 509-529.
- Stott, C.J. & Reicher, S. (1998b), 'How Conflict Escalates: the Inter-Group Dynamics of Collective Football Crowd "Violence"', *Sociology* 32 (1998) (2): 353-377.
- Turner, R.H. & Killian, L.M. (1987). *Collective Behavior*. 3^e druk, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall 1987.
- Wilson, M. & Daly, M. (1985). 'Competitiveness, Risk-Taking and Violence: The Young Male Syndrome', *Ethology and Sociobiology* 6 (1985) (1): 59-73.

18. Besturen na de storm

Miranda de Vries, Jan Steurrijs & Max Vermeulen

In 2015 werd de raadsvergadering in Geldermalsen bestormd door boze burgers. In dit essay gaan wij, de driehoek van Geldermalsen, in op de lessen die wij hieruit hebben getrokken. Hoe leg je als lokaal openbaar bestuur opnieuw de verbinding met de samenleving, nadat de verontwaardiging van burgers is omgeslagen in ondermijning van de democratie? Wat zijn de lessen van de bestorming en zijn deze lessen ook toepasbaar in andere dossiers? Hiervoor putten wij uit onze persoonlijke ervaringen met de wijze waarop we in Geldermalsen hebben gewerkt aan het herstel van vertrouwen en verzoening na deze – voor velen – traumatische gebeurtenis. We beschrijven eerst het ontstaan van de ongeregelheden. Vervolgens kijken we wat we ermee gedaan hebben. Tot slot gaan we in op de betekenis van het verzoeningsproces voor de toekomst.

18.1. Stilte voor de storm

Het is eind november 2015 als de burgemeester van Geldermalsen wordt gebeld door de gedeputeerde Wonen van de provincie Gelderland. Deze vraagt of Geldermalsen bereid is een asielzoekerscentrum te vestigen op zijn grondgebied. De nood is hoog: vanaf de zomer neemt het aantal asielzoekers uit Syrië en Eritrea sterk toe. Het aantal asielaanvragen is verdubbeld ten opzichte van het jaar ervoor. Het Rijk krijgt eigenstandig niet voldoende vestigingslocaties van de grond en zoekt via de provincies de medewerking van gemeenten.

Terwijl in de zomer en het begin van het najaar in verschillende gemeenten in Nederland nog veel burgers de opvang steunen, neemt dit draagvlak in het najaar en de winter af. In Oisterwijk

wordt in oktober een noodverordening ingesteld als een conflict tussen plaatselijke jongeren en asielzoekers uit de hand loopt. In Woerden wordt een sporthal met vluchtelingen bestormd door mensen met bivakmutsen. Er wordt gegooid met vuurwerk- en nitraatbommen. In Steenbergen verloopt een informatieavond in een grimmige sfeer en worden beledigende protestliederen gezongen. Steeds vaker blijkt beveiliging van lokale politici nodig.

Geconfronteerd met een dringend verzoek om hulp en vanuit de intentie het juiste te willen doen start het college van Geldermalsen het proces om tot een besluit te komen. Door de toenemende onrust in een aantal plaatsen die met dezelfde vraag geconfronteerd zijn, gebeurt de eerste verkenning in stilte. Dit is in juridisch opzicht de meest aangewezen werkwijze. In overleg met het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de provincie, en na consultatie van andere gemeenten, kiest Geldermalsen voor een proces conform artikel 160 lid 1 van de Gemeentewet.¹ Daarna zorgt de gemeente voor een proces om met de inwoners onder andere de fysieke inpassing van het centrum nader vorm te geven en over randvoorwaarden te spreken.

Er wordt besloten dat de representatieve democratie aan zet is. Hoewel het thema maatschappelijk gevoelig ligt, besluiten het gemeentebestuur, college en raad hierover. Dit is een weloverwogen keuze van het college: ervaringen in andere gemeenten die kozen voor meer participatieve besluitvorming rond het vestigingsvraagstuk, brachten ons tot die keuze. Waar participatiever werd gewerkt, verdween het voorstel van tafel, of het aantal op te vangen asielzoekers werd flink naar beneden bijgesteld. Dit feitencomplex leidde ertoe dat het college ervoor

¹ Na de vertrouwelijke consultatie neemt het college conform artikel 160, lid 1, onder 1 een voorgenomen besluit tot het aangaan van een privaatrechtelijke handeling (bestuursconvenant) met het COA. Omdat dit voorgenomen besluit ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben, legt het college van B&W conform artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet dit voornemen voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt hiermee in staat gesteld wensen en bedenkingen ten aanzien van het voorgenomen besluit van het college van B&W naar voren te brengen.

kiest het proces volgtijdelijk in te richten. De lokale democratie besluit over het 'wat', het 'hoe' krijgt vorm in samenspraak met de samenleving.

18.2. Opkomend stormtij

De vraag naar asielopvang is groot en urgent. Tussen een voorgenomen besluit en de realisatie van een centrum zit al snel een half jaar. Om die reden maakt de gemeente tempo, besluitvorming voor kerst 2015 is geboden, en dit resulteert in een strakke planning. Direct omwonenden van de azc-locatie ontvangen op 10 december een uitnodiging om op vrijdag 11 december aan het begin van de avond op het gemeentehuis te komen voor een gesprek met het college, waarin het voornemen wordt toegelicht. Daarna staat een persconferentie gepland en vanaf dat moment worden huis-aan huis in een groter gebied rondom de locatie brieven bezorgd en wordt het voornemen actief via de gemeentelijke website onder de aandacht gebracht.

Een per abuis gestuurd mailbericht van een raadslid, dat een persbericht voorbereidt, brengt in de loop van de vrijdagmiddag de bal al aan het rollen. Het gemeentebestuur verliest de regie over de communicatie, omdat de raadsvergadering over het azc pas gepland is op 16 december. Ook is in de communicatiestrategie afgesproken dat tussen de bekendmaking van het voornemen en de raadsvergadering, het college niet met de pers spreekt uit hoffelijkheid naar de raad. De fracties hebben weinig tijd voor het nemen van een lastig besluit en het college wil de raad niet voor de voeten lopen. Wel is er in die dagen veel contact met en tussen inwoners en worden vragen, mails en telefoontjes door de gemeente beantwoord. Zowel door het vroegtijdig bekend worden van het voornemen een azc in te richten als door het besluit om na de bekendmaking niet met de pers te praten, verliest het college de regie.

In de aanloop naar de raadsvergadering neemt de onrust toe. Overall in Geldermalsen hangen spandoeken, er is opwinding op

social media en boze brieven en e-mails bereiken het gemeentehuis. Er wordt een motie van wantrouwen ingediend tijdens de raadsvergadering van 15 december en mede vanuit een politieke partij wordt een protestmars georganiseerd. Ambtenaren, raadsleden en het college worden bedreigd.

18.3. De storm

De voorbereiding van de raadsvergadering op 16 december is intensief: er zijn zestig sprekers. Voor- en tegenstanders, raadsleden en inwoners debatteren met elkaar over de komst van een asielzoekerscentrum. De discussie is respectvol, maar beladen. Er is veel publiek aanwezig en buiten zijn er nog veel meer mensen die zich laten horen en zien. De hoogoplopende verontwaardiging bij delen van de bevolking klinkt door in het debat. Buiten, voor het gemeentehuis lopen de emoties hoog op; de sfeer wordt steeds grimmiger. Emotie en onrust worden verwacht, geweld niet.

Om kwart over acht 's avonds betreedt de boosheid van buiten de raadzaal. Wanneer hekken door de lucht vliegen, er met zwaar vuurwerk wordt gegooid en de politie waarschuwingsschoten lost, wordt de vergadering na een klein half uur geschorst. Agressie en buitensporig geweld dwingen tot het abrupt afbreken van de beraadslaging. De ME is inmiddels aanwezig en de bezoekers en politici worden in veiligheid gebracht, doorvergaderen is onverantwoord. Vanwege de veiligheid is ontruiming noodzakelijk.

Het democratisch proces dat in de raadzaal volgens de spelregels van de democratie verloopt, wordt abrupt afgebroken. De angst wordt gevoeld door inwoners, raadsleden, leden van het college en ambtenaren. Het grove geweld dat wordt gebruikt, slaat diepe wonden in de lokale samenleving. In de dagen hierna laat een enkele bestuurder niet meer zelf de hond uit, de burgemeester wordt uitgescholden in de plaatselijke supermarkt. Kinderen uit de nieuwbouwwijk mogen tijdelijk niet meer bij elkaar spelen, omdat de ouders het met elkaar oneens zijn over de wenselijkheid van het vestigen van een azc in de gemeente.

18.4. Na de storm: rust

Direct na de avond van 16 december nemen wij – de griffier, de secretaris en de burgemeester – gedrieën het initiatief om de rust terug te brengen. In de eerste uren en dagen na de uiteengeval- len raadsvergadering worden individuele gemeenteraadsleden, collegeleden en ambtenaren door de pers gevraagd om op de situatie te reageren. Hoewel dit heel begrijpelijk is, ligt echter wel het risico van verdere escalatie op de loer. Het is immers niet denkbeeldig dat betrokkenen elkaar over de schuldvraag de maat nemen, waardoor er geen aandacht is voor de inwoners. Samenwerking is geboden, geen verdere politieke escalatie.

Als driehoek gaan we samen aan de slag, omdat in een ont- wrichte politieke situatie sturing én samenwerking nodig zijn. Samen bedenken we – met ondersteuning van een trainer van de Presentatie Groep, Ted Baartmans – een vervolgproces.

Iedereen in Geldermalsen is geschrokken en van slag. De gemeenteraad is verdeeld op de inhoud van het vluchtelingen- dossier: er is verdeeldheid tussen en binnen fracties, en er is verschil in inzicht tussen wethouders en fracties. Bovendien is er aangifte van lekken van informatie gedaan, en roept de rol van de burgemeester versus de positie van het college vragen op. Er is breed draagvlak in het college, maar is de steun aan de burgemeester zichtbaar genoeg? En dat is nog niet alles. Er is boosheid over het proces, er is angst voor vervolgacties en ook de ambtelijke organisatie is enorm geschrokken. Hoe veilig is de democratie in Geldermalsen?

Om te voorkomen dat onderlinge verwijten toenemen, wil- len wij samen handelen, niet om weg te lopen voor de politieke verantwoordelijkheid, maar om de samenleving en de politiek rust te bieden. Waar in een democratie politieke fracties zich juist onderscheiden door verschillen van inzicht over waarden en oplossingsrichtingen, is er nu in Geldermalsen een proces nodig waar vanuit eenheid moet worden geopereerd om de rust terug te brengen. Dit roept associaties op met de wens tot een zaken- of eenheidskabinet in oorlogstijd. Uit de vele

reacties uit de samenleving blijkt dat onze inwoners ‘de politiek’ als één geheel zien – daarom horen we vaak ‘het is toch al besloten, de burgemeester zei het’. Dit is ook een signaal dat de gemeente op weg naar herstel als een eenheid moet opereren. Voor onze inwoners is het geheel van ambtenaren, de raadsleden en B&W ‘de Geldermalsense politiek’ en wij moeten daarnaar handelen.

Daarnaast blijkt de scheuring in de samenleving groot, het is alsof de inwoners van Geldermalsen in december 2015 alleen een ‘voor’ of ‘tegen’ het azc-identiteit hebben.

We spreken in de driehoek af om enkele dagen na 16 december informeel met de raad, het college, de districts- en teamchef van de politie en de Officier van Justitie bij elkaar te komen. Tijdens deze bijeenkomst worden ervaringen en emoties gedeeld. De politie en het Openbaar Ministerie geven een toelichting op wat zich heeft afgespeeld en beantwoorden vragen over de voorbereiding van de avond, de aard van de misdrijven en overtredingen, en over de opsporing en vervolging van de veelal lokale geweldplegers.

Tijdens deze avond oppert de driehoek om het azc-voorstel terug te nemen. Het proces om te komen tot dit voorstel, heeft ons pijn gedaan. Het intrekken van het oorspronkelijke voorstel suggereert immers dat de relschoppers hebben gewonnen. Desondanks steunen gemeenteraad en college het voorstel, opdat de gemeenschap van Geldermalsen tijd krijgt zich te herstellen en rustig de feestdagen in kan gaan. In een persbijeenkomst wordt dit besluit naar buiten gebracht.

Het gezamenlijk in de driehoek optrekken om te werken aan bovengenoemde eerste stap, is van groot belang geweest voor herstel. Eerst voor de rust en later als basis voor het opnieuw kunnen laten groeien van vertrouwen tussen samenleving en bestuur. Door samen op te trekken in de verschillende bestuurlijke gremia wordt politieke escalatie voorkomen. Het bredere belang van rust en veiligheid voor de inwoners en de gehele lokale samenleving staat centraal. Niet de zoektocht naar fouten in de politieke gremia, maar het samen bouwen is het doel.

18.5. Na de storm: verzoening

Eind januari 2016 vindt het verantwoordingsdebat plaats over het proces rond het azc-voorstel. In een unaniem aangenomen motie draagt de gemeenteraad het college op: ervoor zorg te dragen dat de gemeenteraad zijn volksvertegenwoordigende rol op een normale manier kan invullen

- met een proces van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming;
- een traject te starten om vertrouwen tussen bestuur en samenleving te herstellen en daarvoor een plan van aanpak voor te leggen aan de gemeenteraad;
- te (laten) onderzoeken wat Geldermalsen nu echt vindt, wil en kan rondom de vluchtelingen (initiatief bij de gemeenteraad);
- en voor de zomer een evaluatiemoment in te plannen waarbij uitkomsten van eerder onderzoek en inzicht in herstel van het democratische vertrouwen worden meegenomen.

Inspiratie voor een aanpak voor het werken aan het herstel van vertrouwen is gevonden in 'Leading Through Conflict' van Gerzon (2006) en 'The Corporate Tribe' van Braun & Kramer (2015)

De methode die we in Geldermalsen kiezen om te werken aan het herstel van het vertrouwen, is die van de verbindende dialoog. Belanghebbenden spreken met elkaar om te ontdekken waar mogelijkheden zijn om meningen en gedachten naast elkaar te laten bestaan, waar deze mogelijk te overbruggen zijn en waar vernieuwde vragen tot een doorbraak of oplossing kunnen leiden. In de gesprekken reageren mensen op elkaar, onder andere door hun bijdrage te eindigen met een vraag – de te stellen vragen aan elkaar zijn waardenvrij.

De praktische opzet is overzichtelijk. Het betreft steeds een gesprek aan tafel met ongeveer zes inwoners, een gespreksleider, met een collegelid en/of raadslid als toehoorder. De eerste loco- burgemeester heet aan het begin van de avond iedereen namens de gemeente welkom. Deze wethouder heeft de portefeuille leefbaarheid en is voor onze inwoners minder aan het

oude azc- voorstel verbonden en roept daarmee minder emotie op dan de burgemeester. De burgemeester is in dit dossier zo vereenzelvigd met de ‘voorstanders’ dat het tijdelijk niet mogelijk is in dit dossier om de normale onafhankelijke rol te vervullen.

De gespreksleiders zijn betrokken inwoners, geen ingehuurde professionals. Zij hebben zich na een oproep vanuit zorg en betrokkenheid bij de gemeente en de samenleving voor deze dialoog aangemeld. Zij volgen voor deze taak een workshop. De rol van college, raad en organisatie is om te luisteren en te faciliteren. Hierbij leggen collegeleden en gemeenteraadsleden zichzelf letterlijk een spreekverbod op en zij volgen een korte les ‘actief luisteren’. Dit om te voorkomen dat zij terugvallen op overtuigen en debatteren. Het doel van de dialoog is immers om meningen naast elkaar te laten bestaan en begrip te krijgen voor elkaar en elkaars visie, niet om een visie over te dragen.

Per avond zijn er twee gespreksrondes. In de twee gespreksrondes komen in de eerste ronde ‘het herstel van vertrouwen’ en in de tweede ronde de vraag ‘welke bijdrage inwoners willen leveren aan de vluchtelingenopvang’ aan de orde. Iedere deelnemer beschrijft direct na afloop van het gesprek wat hij/zij belangrijk vond. Alle reacties worden verzameld en aan iedereen ter beschikking gesteld. Iedere inwoner krijgt een uitnodiging, en de gesprekslocaties zijn in de dorpen.² Er worden net zo lang gespreksavonden georganiseerd totdat iedereen die heeft willen meepraten, daartoe de gelegenheid heeft gehad. Het doel is de gesprekken voor de zomer af te ronden.

18.6. Representatieve participatie

Bijzonder is dat de diversiteit van onze samenleving lijkt te zijn vertegenwoordigd. Dat leiden wij af uit wie wij ontmoeten: naast de ‘usual suspects’ zijn ook jonge inwoners aanwezig. Maar deze

² Geldermalsen is een langgerekte gemeente in de Betuwe en bestaat uit elf dorpen.

waarneming volstaat niet. Daarom besluiten wij om aan Necker en Van Naem, een onderzoeksbureau, te vragen om te onderzoeken hoe representatief de deelnemers zijn voor de bevolking. Ondanks het feit dat de aantallen soms klein zijn en daarmee geen conclusies getrokken mogen worden, kan gesteld worden dat grosso modo de verdeling in sociologische profielen in de gemeente vergelijkbaar is met de verdeling van de profielen van de aanwezige inwoners op de gespreksavonden. Daarmee lijkt de aanwezigheid van inwoners representatief voor de gemeente.

Ongeveer 250 inwoners komen naar de gespreksavonden. Geen slechte opkomst, maar evengoed zijn het natuurlijk minder inwoners dan die op en rond de avond van 16 december hun opwachting maakten in of buiten de raadzaal. De avonden zijn zeer levendig en vol emotie. De inwoners van Geldermalsen blijken goed in staat te zijn om met uiteenlopende opvattingen een gesprek met elkaar te voeren. Een zorgvuldige voorbereiding en de dialoogvorm resulteert in onderling begrip, zo blijkt. Mensen kunnen hun mening, idee, gevoelens en onvrede uitspreken en delen. Er is interactie tussen de inwoners, ongeacht standpunten en meningen. In het algemeen is er respect voor elkaars mening. Respect en interactie zijn belangrijk om verder te kunnen werken aan het herstellen van het vertrouwen; vertrouwen tussen bewoners onderling, bestuurders onderling en tussen bestuurders en inwoners.

18.7. Vertrouwen en bijdragen

Over de feitelijke output op de twee vragen valt veel te zeggen. De eerste vraag gaat over wat nodig is voor het herstel van vertrouwen. Latent onbehagen blijkt een belangrijk gegeven en een voedingsbodem te hebben die soms in een ver verleden kan liggen. Bij het onderdeel vertrouwen komen geregeld heel oude koeien – soms van decennia geleden – uit de sloot. De redenen voor maatschappelijk onbehagen die in veel publicaties worden genoemd, zien we ook hier in Geldermalsen terug (Steur, Van

Doorne & Zandstra T, 2017). Bijvoorbeeld de angst het economisch minder goed te hebben dan vroeger. Of het gevoel waarbij mensen ervaren dat de vanzelfsprekendheid van welvaart en veiligheid onder druk staat. Dat zorgt voor ongemak over het eigen toekomstperspectief en dat van hun kinderen. Ook het zich niet meer met een groep of ideologie verbonden voelen, en daarmee ook niet meer met de politiek als vertegenwoordiging daarvan, is een reflectie. De relatie tussen inwoner en overheid staat onder druk. Mensen lijken de democratie, waarin zij vertegenwoordigd worden door de partijen die ze zelf kozen bij de verkiezing, niet langer zonder meer te accepteren. Dit geldt zeker wanneer het gaat om nieuwe ontwikkelingen die niet bekend waren op het moment van de verkiezingen. Mensen zoeken andere, nieuwe vormen van zeggenschap en verbinding.

Als we naar de tweede vraag kijken – welke bijdrage inwoners willen leveren in de vluchtelingenopvang – blijkt er in Geldermalsen bereidheid om vluchtelingen te helpen, alleen niet in de vorm van een groot asielzoekerscentrum. Ruim 110 keer wordt schriftelijk aangegeven dat men voorstander is voor opvang, waarbij het grootste deel kiest voor kleinschalige opvang, tien keer wordt teruggegeven ‘nee, geen opvang’, en andere inhoudelijke opmerkingen gaan over het spreiden van vluchtelingen over de elf dorpen en de noodzaak van genoeg betaalbare woningen voor iedereen.

De gemeenteraad bepaalt op woensdagavond 29 juni op basis van de dialoog duidelijk een richting. Geen opvang van vluchtelingen in een azc, wel het leveren van een actieve bijdrage aan een dergelijke opvang elders in de regio. Daarnaast wil de gemeenteraad kijken naar de mogelijkheid tot het opvangen van extra statushouders boven de al opgelegde taakstelling en de raad geeft daarvoor het college opdracht te werken aan extra sociale woningbouw.

In 2017 is een nieuw beleidskader integratie vastgesteld, waarbij de centrale vraag is hoe Geldermalsen vorm en inhoud kan geven aan betere integratie van statushouders in de gemeente. Er worden workshops ‘effectief samenwerken met migranten’ aan vrijwilligers en professionals gegeven. Hiermee hopen we betere integratie en beter onderling begrip in onze samenleving te bewerkstelligen.

De vraag die nog onbeantwoord blijft, is 'kunnen we er ook voor zorgen dat deze initiatieven voelbaar effect hebben op het deel van de bevolking met weinig vertrouwen in de overheid?'

18.8. Lessen voor later

Uit deze praktijkervaring leren we dat voor een weerbare moderne overheid het nodig is om:

- duidelijk en koersvast te zijn; vertrouwen krijg je als je zegt wat je doet en doet wat je zegt. Dit klinkt eenvoudig, maar is ongelooflijk moeilijk. Dit geldt voor toezeggingen uit de ambtelijke organisatie en voor besluiten en toezeggingen uit het college en de gemeenteraad.
- dicht bij de inwoners te zijn; zowel bestuurlijk als ambtelijk is meer kennis nodig over wat leeft in de samenleving. Dit vraagt een open en actieve houding en de bereidheid om echt te luisteren.
- daadwerkelijk ruimte te geven om mensen zelf verantwoordelijkheid te laten nemen. Inwoners kunnen en willen meedoen. De taak voor de overheid is om daarvoor ruimte te geven, soms door niets te doen of belemmeringen weg te nemen, soms door te faciliteren en soms door te ondersteunen. De dialoog lijkt een goed middel om samen een vraagstuk te verkennen. Hierbij zal de overheid altijd alert moeten zijn op uitsluiting.

Bij een dossier zoals het azc lijken kleinschaligere vormen van burgerparticipatie ook beter te werken dan 'grote oplopen'.

18.9. Lessen vertaald naar het windmolendossier

Op het grondgebied van de gemeente Geldermalsen lopen diverse initiatieven voor het opwekken van duurzame energie. Zo zijn er verschillende zonneparken in aanbouw en zijn er twee

plannen om windparken aan te leggen. In totaal spreken we over veertien windmolens.

De gemeenteraad heeft in 2013 de visie 'Windturbines in Geldermalsen, Neerijnen en Tiel'

vastgesteld. Mede als uitvloeisel van deze visie, is door enkele partijen in 2015 aan het college verzocht medewerking te verlenen aan de realisatie van twee windparken. Het gaat over Windpark Deil en Windpark Avri, vernoemd naar de betreffende locaties van de parken. In de periode 2015-2017 is op een aantal momenten een informatie- of inspraakavond voor de inwoners georganiseerd. In december 2016 stelt de gemeenteraad een duurzaamheidsvisie vast met als doel energieneutraal te zijn in 2030. In juni 2017 zijn de bestemmingsplannen voor beide windparken door de raad vastgesteld. Daar waar de windvisie en de duurzaamheidsvisie in unanimititeit zijn aangenomen, lijken besluiten met een praktische uitwerking ingewikkelder. Met een heel kleine meerderheid (Windpark Deil) en met de kleinst mogelijke meerderheid (Windpark Avri) zijn beide voorstellen aangenomen.

Aan het begin van het proces lijkt er veel draagvlak vanuit de samenleving te zijn. De windvisie en ook de duurzaamheidsvisie kunnen op brede steun van de volksvertegenwoordiging rekenen. Een organisatie '11 Duurzaam' en enkele andere burgercoöperaties rondom duurzaamheid timmeren aan de weg. Wanneer het dossier windenergie concreter wordt, wordt het verschil tussen 'voor duurzaamheid zijn' en het accepteren van windmolens in de eigen buurt voelbaar.

We ervaren dat belanghebbenden die niet zo gelukkig zijn met de voorstellen, zich later in het proces mengen dan degenen die pleiten voor de komst van windmolens. Wellicht is de steun die aanvankelijk wordt gevoeld voor de windparken kleiner dan vooraf aangenomen door dat verschil in tempo. De gemeente dient daarom ook tijdens de laatste fase ruimte te bieden voor tegenstrijdige opvattingen en dialoog.

Ook sommige raadsleden lijken bij het concreter worden van de voorstellen van opvatting te veranderen, gelet op het verschil tussen unanieme besluitvorming op de windvisie en besluitvorming

in meerderheid bij de windmolens. Je kunt je afvragen wat het veranderen van opvatting doet met de beeldvorming over de 'politiek'. Hadden raadsleden boze inwoners moeten weerstaan of zijn raadsleden juist responsief door gaandeweg het proces hun mening bij te stellen?

In dit proces is ruimte en tijd genomen voor participatie van en verbinding met inwoners. Terugkijkend is het idee dat in die verbinding vooral veel contact is geweest met zogeheten voorstanders, omdat zij al vroegtijdig betrokken waren in dit proces. In de voorbereiding zijn zowel mede- als tegenstanders van de voorstellen voor de windparken in de gelegenheid gesteld hun visie kenbaar te maken. In het uiteindelijke besluitvormende debat in de gemeenteraad werden alle argumenten nogmaals voor het voetlicht gebracht. Na de besluitvorming in de gemeenteraadvergadering is de voorzitter van de gemeenteraad door inwoners met verschillende standpunten over de komst van windmolens bedankt. Hieruit concluderen wij dat een raadsvoorzitter het best functioneert wanneer zij niet als partijdig wordt ervaren, een bevestiging van het belang van de onafhankelijkheid van een burgemeester. Tegelijkertijd is dit voor de burgemeester van Geldermalsen een signaal van hernieuwde aansluiting met haar inwoners.

18.10. Samenvattend: wat hebben we geleerd van de dialoog?

Hoe voorkomen kan worden dat ontevreden inwoners met geweld de grenzen van de democratische rechtstaat overschrijden, is een moeilijk te beantwoorden vraag. Op basis van onze praktijkvoorbeelden proberen we een aanzet tot een antwoord te geven. Verbinden en aansluiten zijn daarbij kernwoorden.

Als het gaat over verbinden, dan lijkt een nieuwe vorm van democratie waarbij de overheid meer aansluit bij de inwoners in plaats van andersom, kansrijk. De representatieve democratie lijkt aanvulling nodig te hebben om haar legitimiteit te behouden.

Publicaties zoals 'Meervoudige democratie' geven dit ook aan.³ Wij denken dat het meer van onderop bouwen en het aansluiten van de overheid bij de samenleving deze verbinding zal brengen. Als we door dialoog, door beter te zien en te luisteren, kunnen aansluiten bij de beleving van inwoners en dat in politieke besluiten kunnen vertalen, dan wordt onze democratie weerbaar en toekomstbestendig.

Aansluiten gaat over vorm en inhoud. De vorm waarin de overheid communiceert, moet aansluiten bij de behoefte van inwoners. Hoewel een informatieavond prima kan werken voor relatief tevreden – minder sceptische – inwoners, is dat misschien niet de beste methode voor de meer wantrouwende inwoners (Hilhorst, 2016). De taak voor de overheid is te onderzoeken in welke vorm inwoners willen en kunnen overleggen, en daarbij aan te sluiten. Alleen als inhoud en vorm kloppen, zullen mensen zich gehoord en gezien voelen. Adviezen die hierbij passen zijn:

- Vraag groepen hoe inspraak georganiseerd zou kunnen worden.
- Experimenteer met nieuwe vormen van inspraak.
- Communiceer eerder.
- Sluit aan bij de behoefte van degene met wie je communiceert.

Nog steeds is geen antwoord gevonden op de vraag hoe de overheid het beste aansluit bij de sceptische en minder betrokken inwoners, maar de overheid kan wel meer doen om ook die inwoners te spreken.⁴ Het terugwinnen van vertrouwen van inwoners bij wie het vertrouwen in de overheid is geschonden, gaat naar onze mening min of meer ziel voor ziel. Pas wanneer er een nieuwe ervaring is met het bestuur, als er hernieuwd contact is geweest – meestal op een heel ander dossier – als er een goed gesprek is gevoerd, dan lijkt er weer ruimte te ontstaan voor herstel van de relatie.

3 Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*.

4 NB: een werkende methode is om impopulaire en verstrekkende voorstellen te doen, maar dat lijkt ons toch niet de beste methode om in contact te blijven.

Aansluiten op inhoud betekent zonder vooringenomenheid in gesprek gaan. Niet wachten tot een voorstel klaar is (of bijna klaar) en dan met je inwoners aan de slag, maar samen verkennen. Hierbij lijkt de dialoog een goed werkend instrument. Zonder vooringenomenheid aan de slag gaan is goed om aan te kunnen sluiten bij de visie van inwoners, maar kan een dilemma opleveren voor een politicus, die juist vanwege 'partijdigheid' in de politiek is gegaan.

Aansluiten op inhoud betekent niet dat de inwoner altijd aan zet is, soms moet een overheid vanuit het algemeen belang of bijvoorbeeld vanuit bescherming van veiligheid of volksgezondheid een besluit nemen, waarbij een dergelijke aanpak niet kan. Dan geldt: wees eerlijk en duidelijk. Wees eerlijk over wat de mogelijkheden zijn voor inspraak en wanneer er wat met die inspraak wordt gedaan. Wees duidelijk waar democratische grenzen liggen en wanneer deze worden overschreden. Op deze manier kan het openbaar bestuur een politieke gemeenschap stormklaar maken.

Literatuur

- Braun, D. & Kramer, J. (2015). *De corporate tribe, organisatielessen uit de antropologie*. Deventer: Vakmedianet.
- Gerzon, M. (2006). *Leading Through Conflict; How Successful Leaders Transform Differences into Opportunities*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Hilhorst, S. (2016). *Autoriteit, populisme en participatie in de AZC-kwestie: een vergelijkend onderzoek onder demonstranten en bestuurders in tien gemeenten*. Bewerking van een masterscriptie voor de London School of Economics.
- Steur, B., Doorne, E. van & Zandstra, T. (2017). *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur. Strategische verkenning 1*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Verantwoording

De Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat. Daarnaast adviseert de Raad over de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen in relatie tot bestuurlijke verhoudingen, vooral die tussen Rijk, gemeenten en provincies. Zowel ministers als de Eerste en Tweede Kamer kunnen de ROB om advies vragen.

Met de essaybundel *#WOEST* verkent de ROB, mede op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), hoe de overheid het beste kan omgaan met de verontwaardiging van burgers en het grensoverschrijdend gedrag dat daar mogelijk het gevolg van is. De Raad heeft Sarah de Lange, lid van de ROB, en Jasper Zuure, senior adviseur van de ROB, verzocht om deze bundel samen te stellen en daarvoor toonaangevende experts te zoeken die hun licht over dit vraagstuk laten schijnen. De bijdragen van de auteurs zijn op persoonlijke titel geschreven. De Raad is de auteurs zeer erkentelijk voor hun bijdrage.

Het doel van de bundel is het openbaar bestuur meer inzicht te bieden in wanneer verontwaardiging een uiting is van positieve betrokkenheid, hoe verontwaardiging kan leiden tot bepaalde grensoverschrijdende gedragingen, wat de gewenste omgang met verontwaardiging is in de democratische rechtsstaat en met behulp van welke handelingsperspectieven – zowel strategieën als technieken – het openbaar bestuur kan voorkomen dat verontwaardiging leidt tot bepaalde grensoverschrijdende gedragingen. De bundel vormt onder andere input voor volgende adviestrajecten van de ROB.

Zie voor meer informatie de website van de ROB: www.raadopenbaarbestuur.nl

Over de auteurs

Otto Adang is etholoog en hoogleraar veiligheid en collectief gedrag aan de Rijksuniversiteit Groningen en lector openbare orde & gevaarbeheersing aan de Politieacademie.

Michèlle Bal is sociaal psycholoog en werkzaam bij algemene sociale wetenschappen aan de Universiteit Utrecht.

Henri Beunders is historicus en hoogleraar ontwikkelingen in de publieke opinie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Niels-Ingvar Boer is bedrijfskundige en werkzaam bij het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein

Kees van den Bos is hoogleraar sociale psychologie en hoogleraar empirische rechtswetenschap aan de Universiteit Utrecht.

Alex Brenninkmeijer is bijzonder hoogleraar institutionele aspecten van de rechtstaat aan de Universiteit Utrecht en lid van de Europese Rekenkamer in Luxemburg.

Herman van Gunsteren is emeritus hoogleraar politieke theorieën aan Universiteit Leiden.

Corina Hendriks is politicoloog en werkzaam bij het CAOP, het kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Maartje Janse is historica en werkzaam aan Universiteit Leiden.

Roy Kemmers is cultuursocioloog en werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Sjaak Koenis is politiek filosoof en werkzaam aan de Universiteit van Maastricht.

Willem de Koster is cultuursocioloog en werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Sarah L. de Lange is bijzonder hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de ROB.

Jeroen de Ridder is filosoof en werkzaam aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Bastiaan Rijpkema is rechtsfilosoof en werkzaam aan Universiteit Leiden.

Eefje Steenvoorden is politiek socioloog en werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam.

Jacqueliën van Stekelenburg is hoogleraar sociale veranderingen en conflict aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Jan Steurrijs is gemeentesecretaris van gemeente Geldermalsen.

Pieter Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lector politie en openbaar bestuur aan de Politieacademie.

Nanke Verlooi is politicoloog en werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam.

Max Vermeulen is griffier van gemeente Geldermalsen.

Miranda de Vries is burgemeester van Etten-Leur en raadslid van de ROB. Eerder was zij burgemeester van Geldermalsen.

Tamar de Waal is rechtsfilosoof en werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jeroen van der Waal is cultuursocioloog en werkzaam aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rob Witte is politicoloog en werkzaam als teamleider Onderzoek bij Art.1/RADAR.

Ron van Wonderen is sociaal psycholoog en werkzaam bij het Verwey-Jonker Instituut.

Jasper Zuure is sociaal psycholoog en senior adviseur bij de ROB.