

Omgaan met onvrede

*Overheid in een samenleving
van on-verschijnselen*

| Bram van Vulpen

| Martin Schulz

| Boudewijn Steur

| Martijn van der Steen

| Mark van Twist

| Daphne Bressers



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Bram van Vulpen MSc is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Martin Schulz is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

drs. Boudewijn Steur is Clusterhoofd Strategie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Daphne Bressers MSc is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Omgaan met onvrede

*Overheid in een samenleving
van on-verschijnselen*

Bram van Vulpen | Martin Schulz

Boudewijn Steur | Martijn van der Steen

Mark van Twist | Daphne Bressers

Dit essay is tot stand gekomen als onderdeel van het Meerjarig Kennisprogramma Intelligent Bestuur voor een Veerkrachtige Samenleving, waarin de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken participeren.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2017



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
	1.1 Als het teveel wordt	5
	1.2 Hetzelfde en toch anders	6
	1.3 Wisselende noemers en tellers	9
	1.4 De aard van dit essay	11
2	Onvrede en andere on-verschijnselen	13
	2.1 Grondtonen van onvrede	13
	2.2 Formeel-juridisch: onrechtvaardig, onrechtmatig, onmacht	14
	2.3 Financieel-economisch: onmin, ongelijkheid, oneerlijkheid	16
	2.4 Politiek-bestuurlijk: ondemocratisch, onvermogen, onwil	18
	2.5 Sociaal-cultureel: ongenoegen, onveiligheid, onzekerheid	19
	2.6 Resonantie van onvrede	21
3	Verhouding zoeken tot onvrede	25
	3.1 Perspectieven op overheidssturing	25
	3.2 Omgangsvormen voor onvrede	27
	3.3 Ontwerpen van maatwerk	34
4	Conclusie: strategisch omgaan met onvrede	37
	Geraadpleegde bronnen	39



1 Inleiding

1.1 Als het teveel wordt

Op een regenachtige herfstavond staat een vrouw pal tegenover de vertrekkende dienstauto van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De staatssecretaris is in Oranje om zijn besluit voor een verdubbeling van het aantal asielzoekers in een lokaal opvangcentrum hoogstpersoonlijk uit te leggen. De vrouw legt haar handen op de motorkap. “Dikke BMW, dikke BMW jongens”, roept ze. Een agent in burger is razendsnel ter plekke en sleurt de vrouw aan haar jasje weg van de auto. Met luid gegil valt zij in het natte gras langs de weg. De undercoveragent houdt haar nog even in de greep zodat de dienstauto veilig kan wegrijden. Ondertussen komen er andere mensen aangelopen. De chauffeur trapt het gaspedaal in en rijdt gauw weg. “Klootzak!”, roept een man boos naar de auto van de staatssecretaris, waar hij al rennend nog enkele harde klappen op geeft.

Het beeld dat deze vertoning oproept over de mensen die eraan deelnemen is bijzonder. Op een aantal relschoppers na lijken de meeste demonstranten niet te bestaan uit xenofobe antidemocraten. Ze zijn niet tegen democratische processen in gemeenteraden en ook niet ten principale tegen buitenlanders. Toch lijkt dat op het eerste gezicht wel zo. Ook lijken de mensen die we zien van nature niet bijzonder gewelddadig, ze zien er heel normaal uit. Maar om de een of andere reden zijn ze het nu wel. Aanvankelijk zijn ze ook helemaal geen demonstranten, maar inwoners van een plaats die naar een informatieavond van de overheid komen.

De vrouw in kwestie doet enkele dagen later bij Pauw op televisie haar verhaal. Dat is een beheerst en ook begrijpelijk verhaal. Ze had namelijk haar huis te koop staan en net op die bewuste dag zou er voor het eerst in tijden een kijker komen. Maar die zegde door de voorgenomen plaatsing van extra asielzoekers op het laatste moment af. Ze is er *wanhopig* van. Bovendien heeft COA naar haar idee steeds een ander verhaal, of beter gezegd COA komt met de verhoging van het aantal op te vangen asielzoekers de afspraken niet na. En dat vindt ze *niet eerlijk*. Bovendien is ze *boos*, om-

dat ze zich door de overheid niet gezien, gehoord en erkend voelt. Dat komt vooral door een knipoog die de staatssecretaris tijdens de bijeenkomst aan de andere overheidsvertegenwoordigers geeft. Die wil naar haar idee zoveel zeggen als ‘het komt goed hier’, ‘we zijn er wel zo een beetje doorheen met deze mensen’, ‘we hebben het voor elkaar’. Gevoelens van wanhoop, boosheid en oneerlijkheid komen allemaal bij elkaar en vechten om voorrang. Dan wordt *het haar teveel*, daar bij de auto van de staatssecretaris komt het er allemaal tegelijk uit en schiet ze uit haar slof.

1.2 *Hetzelfde en toch anders*

Dat beeld van gewone mensen die zich anders gaan gedragen, omdat het hen teveel wordt, hebben we in het debat over asielzoekerscentra veelvuldig gezien. Niet alleen in Oranje, maar ook in andere steden en dorpen. ‘Nieuwe maatregelen na onrust rondom Azc Pekela’ en ‘Burgemeester Zaandam overleeft debat over onrust in Poelenberg’ zijn slechts enkele van de krantenkoppen van de afgelopen jaren.¹ Steeds gaat het om mensen die hun gevoelens uiten op een zeer heftige manier. We zien de reactie, maar kennen de onderliggende bij elkaar komende emoties niet. Hoe die bij elkaar komen en leiden tot het zichtbare gedrag blijft verborgen. Die onkenbaarheid van ieders persoonlijke emoties en de onmogelijkheid om er een optelsom van te maken, werkt in de hand dat over dit verschijnsel vooral wordt gesproken in termen van onvrede. En die onvrede wordt doorgaans niet alleen beschouwd als iets individueels, maar ook als iets collectiefs. Het is van de mensen *zelf*, van ieder die iets meemaakt, maar ook van de mensen *samen*, waar ze elkaar versterken in hun onvrede, waar ze samenkomen en in die ontmoeting een onbewust gevoel krijgen steun aan elkaar te hebben in het heftig en zichtbaar uiten van wat ze dwarszit. Niet vanuit een gewelddadige inborst, maar vanuit een samenkomst van emoties waar zij zelf geen uitweg voor zien.

In het voorbeeld van de demonstranten in Oranje wordt de onvrede *manifest*, we kunnen de onvrede zien. Maar dat hoeft niet steeds zo te zijn. Als het deze vrouw en misschien een paar anderen op deze avond niet teveel was geworden, dan hadden de onvredegevoelens zich misschien niet geuit, waren ze *latent* gebleven. Een manier om dat onderscheid in onvrede ook in taal te duiden is in termen van onbehagen (latent aanwezige onvrede)

¹ NOS (2015) *Nieuwe maatregelen na onrust rondom Azc Pekela*, en NOS (2016) *Burgemeester Zaandam overleeft debat over onrust in Poelenberg*.

en onrust (onvrede die zich manifesteert). Onrust is te zien in protesten en ordeverstoringen. Het is letterlijk een *uitbarsting*. Onbehagen is onder de oppervlakte aanwezig, is minder zichtbaar (zie ook Steur et al., 2017; Mellink et al., 2014). Tussen onbehagen en onrust bevindt zich een *kantelpunt*, een punt waar onbehagen omslaat in onrust, waar door een soort eruptie het onbehagen naar buiten komt – zeg maar daar waar het verschillende personen teveel wordt. En andersom is steeds de vraag of onrust een gevolg is van diepliggende onvrede, of dat het gaat om meer geïsoleerde of incidentele onrust.

Paul Schnabel (2011: 18) stelt dat *maatschappelijke onvrede* gaat over kwesties waarin het met mensen zelf best goed gaat, maar dat die mensen zich tegelijkertijd wel zorgen maken over de richting die de samenleving als geheel opgaat. Dat vat hij samen met de woorden: “met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht” (vergelijk Elchardus, 2015; Steenvoorden, 2016). Tegelijkertijd laat het voorbeeld van de vrouw in Oranje ook zien dat onvrede bij mensen ook gepaard gaat met een gevoel van persoonlijk verlies dat die richting van de samenleving voor hen betekent. En is het niet voor henzelf, dan is het wel voor hun dierbaren (zie ook Van Vulpen & Schulz, 2017). Maatschappelijke onvrede lijkt daarmee te gaan over zorgen en ongemakken die er feitelijk niet per se zijn, maar die mensen wel zeer krachtig voelen – en die daarmee wél werkelijk zijn. Let wel, daarmee zeggen we niet dat de zorgen imaginair zijn: mensen kunnen er economisch 0,5% op vooruitgaan in een jaar, maar het gevoel hebben dat ze langzaam wegzakken en hun basis aan het verliezen zijn. Het gaat om werkelijke zorgen, over niet per se feitelijk dringende kwesties.

Onvrede wordt vaak als iets onwenselijks beschouwd. Het helpt niemand verder, het moet weg uit de samenleving. Het helpt het individu niet en ook de samenleving wordt er niet beter van. “Onvrede draagt niet bij aan de oplossing” wordt dan vaak gezegd. Het zou er volgens velen niet moeten zijn. Mensen die hun onvrede uiten, vinden dat de overheid te weinig of de verkeerde dingen doet om de opgebouwde onvrede te doen afnemen of deze zelfs alleen maar erger maakt. Gezagsdragers bij de overheid zien al snel alleen de uitingsvorm van de onvrede (en niet de samenloop van omstandigheden erachter). Uitdrukkingen van onvrede binnen de kaders van de wet zijn voor hen nog te billijken, zoals (online) protesten, demonstraties, petities, ludieke acties, opinieartikelen, filmpjes, het indienen van een klacht of een rechtszaak. Maar uitdrukkingsvormen die buiten de

wettelijke kaders vallen, zoals geweld, vernieling, bezetting en bedreiging achten ze niet alleen onwenselijk, maar gewoon onwettig en verboden. En tegelijkertijd kan het ook zo zijn dat de uiting van de onvrede leidt tot verandering, zoals bij de bezetting van het Maagdenhuis in de jaren zestig van de vorige eeuw. Niet dat de onvrede of de uitingsvorm per se iets goeds was in normatieve zin, maar er gebeurde daarna wel iets. Zonder dat dit weer zou moeten betekenen dat onvrede uiten of onrust veroorzaken de verkieselijke weg is om tot verandering te komen. Onvrede wordt vaak gezien als iets dat niet hoort en er niet zou moeten zijn – tegelijkertijd is onvrede van alle tijden en kan het uiten ervan een begin zijn van een beweging die de problemen adresseert. Misschien is onvrede niet afwijkend voor een samenleving, maar juist een normaal element ervan. Dat is geen reden om er niets mee te doen, maar het relateert wel de betekenis ervan.

Onvrede is dus soms manifest, soms latent. Het is er als uitdrukking van zorgen over de richting van de samenleving, maar ook als gevoeld persoonlijk verlies. Soms leidt dat tot niets en soms vormt het een aanzet voor grote maatschappelijke verandering. Hetzelfde en toch steeds net even anders. Zo bezien is de schreeuwende inwoner van de Beverwaard te midden van een protesterende menigte tegen een AZC even goed het gezicht van de onvrede als de vrouw in Oranje. Maar de vrouw in de Beverwaard vindt het om net andere redenen oneerlijk dan de vrouw in Oranje. De dame in de Beverwaard had namelijk een zoon die al twee jaar thuis woonde, omdat hij geen sociale huurwoning kon krijgen. En dan krijgen 'zij' (de asielzoekers) er ineens wel een en met voorrang. Dat voelt voor haar zo oneerlijk. En ook deze mevrouw wordt het teveel, waardoor ook zij zichzelf verliest. En daarbij is steeds de vraag of er buiten deze erupties nu wel of geen breder gevoelde onvrede is: is de onvrede maatschappelijk of individueel?

De Palingoproer van 1886²

Dit verschijnsel waarin het gewone mensen in de samenleving rond concrete aanleidingen teveel wordt, is niet nieuw. Evenmin als het verschijnsel dat dit ‘teveel worden’ zich op heftige manieren kan uiten. Op 25 juli 1886 organiseerden bewoners van de Amsterdamse Jordaan een wedstrijd palingtrekking op de destijds nog niet gedempte Lindengracht. Mensen varen in dat oude volksspel onder een koord door waar een paling aan hangt en proberen die eraf te trekken. Twee agenten gelasten het door de gemeente toen net verboden “wrede volksvermaak” te staken. Als de aanwezigen daar geen gehoor aan geven, snijden de agenten het koord door. Zij worden daarna door menigte belaagd en kunnen zich alleen met gebruik van hun sabels redden na eerst flink te zijn mishandeld. De agenten halen versterking en er ontstaat een handgemeen waarin de politie met stenen wordt bekogeld. Uiteindelijk kost de oproer aan 26 mensen het leven en raken meer dan 100 mensen gewond.

Ook hier wordt het de mensen teveel. Veel arbeiders, zeker in de Jordaan, zijn in toenemende mate ontevreden over hun leef- en werkomstandigheden. Bovendien bestond juist in deze wijk het gevoel dat de politie de wijkbewoners systematisch discrimineerde en harder aanpakte dan bewoners van andere wijken. Het willen stoppen van het **al begonnen** palingtrekken – wat gezien het verbod al een uiting van onvrede was – werkte hier als een rode lap op een stier. Rode lap en stier staan los van elkaar, maar kunnen tegelijkertijd ook niet los van elkaar worden gezien. Zonder paling was de onderliggende onrust niet ontploft. En zonder onderliggende onrust was het onderbreken van het palingtrekken niet zo uit de hand gelopen. Aanleiding en oorzaak hangen samen, ook al hebben ze objectief gezien niet veel met elkaar te maken.

1.3 Wisselende noemers en tellers

De gebeurtenissen in Oranje, de Beverwaard en in al die andere plaatsen maken dat commentatoren onvrede en onrust zijn gaan zien als tekenen van iets groters. De opeenvolgende erupties worden samengebracht tot één fenomeen en dat fenomeen krijgt zeker ook in de media steeds meer aandacht (De Winter et al., 2013). Analyses van “het onbehagen” trachten onder het oppervlak te kijken en verborgen gevoelens onder de bevolking te onthullen. Analisten gaan op zoek naar de achterliggende redenen die werkelijk ten grondslag liggen aan sociale onrust en de heftige maat-

² Steur, B. (2004), ‘Het Palingoproer’, *Openbaar bestuur*, 10, jrg. 14, p. 20 en Amstel, D. van (1887), ‘Het Palingoproer’, *De nieuwe gids*, jrg. 2, pp. 1-25.

schappelijke gevoelens. De beschouwingen roepen op hun beurt ook weer gevoelige reacties op.

Analyses proberen inzicht te geven in wat voor *gedeelde* sentimenten er in de samenleving zijn. Men probeert te zien of er rode draden in het onbehagen bestaan. Onbehagen overstijgt lokaliteit en incident, en suggereert een gemeenschappelijke deler. Het gaat niet meer om een enkel dorp of een wijk, het betreft de samenleving als geheel. Onrust in Oranje staat dan voor onbehagen in de maatschappij. En daarvan toont ook de Koning zich een gevoelvol beschouwer: 'In de maalstroom van alledag zijn onrust en onbehagen kenmerken van deze tijd. [...] Met alles wat er wereldwijd speelt, is het begrijpelijk dat we ons als samenleving zorgen maken en sterker gaan hechten aan het vertrouwde en bekende.'³

Een dergelijke analyse vereist een gemene deler: een kernbegrip waar al het incidentele en verspreide onbehagen onder te vatten is. Als het gaat om een *maatschappelijke* onvrede signaleren commentatoren bijvoorbeeld een 'boze', 'bange' of 'bezorgde' witte burger. Ze benoemen een groeiende onvrede en niet alleen rondom asielzoekerscentra, maar op een breed scala van onderwerpen waarmee *het gevoel* een centrale plek verwerft in het denken over een specifieke ontwikkeling in de samenleving, namelijk *onvrede*. Zo zijn er in de afgelopen periode uiteenlopende gemene delers genoemd om de maatschappelijke onvrede te vatten.

Zo stelt bijvoorbeeld Docters van Leeuwen (2009) dat we na de 19^e eeuw van de rede en de 20^e eeuw van de wil, in de 21^e eeuw zijn aanbeland in de eeuw van het gevoel, betoogt Moïsi (2009) dat westerse samenlevingen komen uit een tijd waarin alom gevoeld optimisme heerste, schrijft Mishra (2017) dat we nu leven in een periode van woede en stelt Heijne (2016) dat onbestendige ontwikkelingen in de wereld om ons heen bij delen van de bevolking leiden tot een gevoel van onbehagen. Die gevoelens worden bovendien geduid in relatie tot de overheid. Rosanvallon (2008) spreekt van een democratie van afwijzing waarin burgers boos in opstand komen en hun veto uitspreken jegens de overheid. In reactie op opgelegde beslissingen vanuit beleidsmakers en politici ontstaat dan een publiek engagement (zie ook Hajer & Wagenaar, 2003; Hajer & Versteeg, 2010). Verhoeven (2009) schetst een burger die als het ware op *stand-by* staat naast de overheid, die schijnbaar politiek passief is, maar die onmiddellijk en effectief in actie komt als zijn belangen worden geschaad.

³ Troonrede 2016.

Verschillende recente onderzoeken naar maatschappelijke onvrede geven aan dat het moeilijk is om te duiden wat de onvrede behelst (Steur et al., 2017; Steenvoorden, 2016; Winter et al., 2013; Van den Brink, 1996; Potmes et al., 2014; Brons, 2014). De *noemer* wordt verschillend omschreven. Soms gaat het over politiek wantrouwen, dan weer over een groeiend gevoel van onveiligheid, vervolgens heeft onbehagen weer betrekking op de afname van gemeenschapszin of juist de stijging van sociale onzekerheid. En ook de *teller* varieert. De ene keer is het de burger, de andere keer de kiezer of de werkloze die onvrede voelt. De onduidelijkheid over de term onvrede komt voort uit de voortdurende aanvoer van verschillende effecten, oorzaken en definities van hetzelfde fenomeen. Het is 'een veelkoppig verschijnsel dat er voor iedereen anders uitziet en diverse bronnen heeft' (Winter et al, 2013). Maatschappelijke onvrede is niet zozeer een fenomeen dat onder één label te vatten is, maar eerder een verschijnsel dat zich via variërende tellers en noemers manifesteert.

1.4 De aard van dit essay

Maatschappelijke onvrede is een fenomeen dat groot en klein tegelijk is. Het is uitdrukking van grote maatschappelijke tendensen én van persoonlijke gevoelens die mensen in concrete gevallen teveel worden. Het grote en het kleine verhaal houden verband met elkaar: zonder oog voor en aansluiting met het kleine verhaal is het grote verhaal niets. En zonder verbinding met een groter verhaal zijn de kleine verhalen te incidenteel en anekdotisch. Juist in de verbinding tussen groot en klein, tussen samenleving en persoon, tussen trend en incident, oorzaak en aanleiding, liggen de best passende verklaringen. In die zin dat het grote verhaal een soort optelsom of toch tenminste generieke interpretatie is van de vele kleine verhalen. Tegelijkertijd komt het ons voor dat de grote kwesties alleen te adresseren zijn door – dat de overheid er vooral mee kan omgaan in – de concrete, kleine gevallen. In dit essay beogen we allereerst lijn te brengen in de verschillende noemers en tellers van onvrede. Daartoe ordenen we de verschillende begrippen die worden gebruikt om onvrede te duiden. Zo een ordening kan naar ons idee helpen in het verklaren van onvrede op maatschappelijk niveau. Daarna verkennen we rollen van de overheid in de omgang met gevoelens van onvrede in concrete gevallen op zoek naar een denkraam voor de vormgeving van de overheidsrol in relatie tot onvrede.



2

Onvrede en andere on-verschijnselen

2.1 Grondtonen van onvrede

Woorden hebben een bepalende rol voor hoe we de werkelijkheid zien. Ze geven niet alleen uitdrukking aan wat we zien, maar scheppen die werkelijkheid ook. We verwoorden niet alleen onze waarnemingen, het vormt ook onze perceptie. Taal is *performatief*: wat we zeggen zien we ook. Als we de werkelijkheid beschrijven met termen als tevredenheid, rust, zekerheid en gelijkheid dan zien we een andere werkelijkheid dan wanneer we spreken over ontevredenheid, onrust, onzekerheid en ongelijkheid. Een toe- of afname van tevredenheid is iets anders dan een toe- of afname van ontevredenheid. Zowel de positieve als de negatieve taal schept een werkelijkheid en die beide werkelijkheden bestaan tegelijkertijd, naast elkaar. Hierdoor kunnen we als samenleving in internationale onderzoeken als bijzonder gelukkig worden gezien en profiteren van aantrekkelijke economische omstandigheden en tegelijkertijd ook ontevreden zijn over andere aspecten van ons leven. Wie tevreden is, kan ook ontevreden zijn. De gevoelde uitersten van de tegenstelling sluiten elkaar niet uit. Ze kunnen allebei *werkelijk* zijn, ook al kunnen ze feitelijk bezien moeilijk samengaan.

Er heeft zich in de afgelopen jaren een wereld aan *on-verschijnselen* ontsloten.⁴ Onvrede, onrust, ongenoegen, onzekerheid, onmacht, onbehagen, ongelijkheid, onrechtvaardigheid, oneerlijkheid, onwaarheid en onwil zijn er slechts enkele voorbeelden van. De *on-verschijnselen* zijn negaties, door het voorvoegsel krijgt het grondwoord een tegenovergestelde betekenis. We kunnen ze omschrijven, beschrijven en willen ze vooral ook meten. Het gaat dan niet over de tevredenheid, maar de ontevredenheid, niet de wil, maar de onwil, niet de zekerheid, maar de onzekerheid, niet de rechtvaardigheid, maar de onrechtvaardigheid, niet de waarheid, maar de onwaarheid. Het gesprek over de samenleving wordt ook in media in negatieve termen gevoerd, waarmee niet alleen verschijnselen in de samenleving worden beschreven, maar ook worden geconstrueerd. Onvrede, als

⁴ Het woord 'on-verschijnsel' danken we aan Paul 't Hart (2012).

koepelwoord voor alle on-verschijnselen, is daarmee niet alleen een beschrijving van de samenleving, maar ook een schepper van de werkelijkheid. Door steeds meer in termen van “on-” te praten wordt de maatschappelijke werkelijkheid ook steeds meer “on”: ontevreden, ongerust, onzeker, oneerlijk.

Zo bezien vormen de on-verschijnselen de grondtonen van de onvrede. We onderscheiden vier vormen: een formeel-juridische grondtoon, een financieel-economische grondtoon, een politiek-bestuurlijke grondtoon en een sociaal-culturele grondtoon. Ze bieden elk een andere *verklaring* voor onvrede, wat het is en waar het vandaan komt. In de praktijk klinken de grondtonen in elkaar door, maar om ze scherp neer te zetten hebben we ze hier analytisch gedestilleerd.

2.2 *Formeel-juridisch: onrechtvaardig, onrechtmatig, onmacht*

Als eerste bespreken we de formeel-juridische grondtoon. Een bekende bron voor maatschappelijke onvrede is het *systeem*. Op formeel-juridisch niveau gaat het dan om frictie tussen de *burger* en de wet. Het gaat om het juridisch handelen door de overheid in de brede zin. Voor een verklaring van onvrede maken we gebruik van het onderscheid dat Habermas (1987) maakt tussen de ‘leefwereld’ en ‘de systeemwereld’. Daarbinnen bestaan twee verschillende logica’s. Onder de leefwereld wordt het domein verstaan waarin mensen met elkaar omgaan en interacteren, binnen en buiten de systemen. Het gaat om de ervaring. Onder de systeemwereld wordt verstaan het geheel van instellingen, instituties en structuren op gebieden als economie, politiek, onderwijs, wetenschap, overheid, gezondheidszorg, verzorgingsstaat dat is ontwikkeld door de overheid. Tussen deze beide werelden onderkent Habermas een strijd, die hij benoemt als de *kolonisering* van de leefwereld door de systeemwereld. Door ordeningen worden burgers richtlijnen en kaders opgelegd. In die kaders is ook een moreel oordeel besloten over wat goed en slecht is. De formeel-juridische grondtoon van onvrede klinkt daar door waar de systeemwereld de leefwereld binnendringt en het individu in zijn persoonlijke leven en voorkeuren wordt beperkt door de normativiteit van de kaders. We onderscheiden hier drie vormen van on-verschijnselen die uitdrukking zijn van deze grondtoon.

Ten eerste zijn er burgers die zich *onrechtvaardig* bejegend voelen door systemen en regels. Ze hebben dan het gevoel dat de overheid iets doet wat ze eigenlijk niet zou mogen doen, inbreuk maakt op hun vrijheid, of hen anders behandelt dan dat ze zelf denken dat de overheid anderen behandelt. Dat hoeft in de praktijk niet per se ook zo te zijn, maar het gevoel dat democratische waarden als vrijheid en gelijkheid worden geschaad voelt voor hen als onrechtvaardig.

Ten tweede is er het gevoel dat hen *onrechtmatigheid* overkomt. En dan vooral dat de overheid iets onrechtmatigs doet. Het is een gevoel dat regelmatig wordt beschouwd als verklaring voor onvrede. Dat hangt samen met de machtspositie en het geweldsmonopolie van de overheid. Ook hier hoeft overheid niet per se iets onrechtmatigs te hebben gedaan, maar kunnen mensen er wel een dergelijk gevoel over hebben. Onvrede uit zich dan niet zo zeer in exit (emigreren is nu eenmaal een grote stap), maar wel in voice (door zich uit te spreken) en loyalty (door het maar te slikken). En zowel voice als loyalty kan in de loop van de tijd groeien naar een punt waar het mensen teveel wordt, omdat ze al zolang geen gehoor vinden of het te lang hebben opgekropt en dat ze dan omslaan.

Ten derde omvat het formeel-juridische perspectief de idee van *onmacht*. Dit on-verschijnsel is verbonden met het sociaal contract. Dat is de idee dat in ruil voor de macht, de burgers zo goed mogelijk worden bestuurd. Het gevoel niet goed bestuurd te worden – of dat nu terecht of onterecht is – maakt dat de burger onmacht voelt. Onmacht tegenover grote systemen en regels. Door de geschiedenis heen heeft dat met regelmaat tot protest en verzet geleid waarin mensen opkomen voor hun rechten: *fight for your right*. Sommige protesten hebben weinig effect, andere hebben grotere gevolgen. Zo zouden we bijvoorbeeld de Amerikaanse onafhankelijkheid kunnen beschouwen als een uitbarsting van maatschappelijke onvrede, specifiek het willen verbreken van het onmachtige gevoel tegenover het Verenigd Koninkrijk, waarbij de gevolgen ingrijpend en blijvend van aard waren.

Black Lives Matter

De onvrede als gevolg van gepercipieerd onrecht is de laatste jaren (veelvuldig) in de Verenigde Staten te zien, met name als het gaat om het politieoptreden jegens de Afro-Amerikaanse bevolking. De internationale beweging **Black Lives Matter** is daar een uitdrukking van. Zij strijden tegen een geïnstitutionaliseerd racisme. Deze beweging is opgezet in 2012 nadat de agent, verantwoordelijk voor de dood van Trayvon Martin, werd vrijgesproken. Onderdeel van de onvrede is etnische profilering door de politie, die op basis van huidskleur burgers zouden inschatten. Dit roept bij een deel van de burgers het gevoel op onrechtvaardig te worden behandeld, maar ook het gevoel van onmacht om er iets aan te doen. Gewelddadige arrestaties leiden daarom snel tot onrust, vooral die met een dodelijke afloop. Daarbij zou er onrechtmatig zijn gehandeld vinden sommige burgers: het optreden van de politie wordt door hen ervaren als onnodig gewelddadig en in strijd met wettelijke afspraken. Toch worden de agenten in kwestie vaak vrij gesproken. Naar het idee van de ontevreden onterecht en naar het idee van de betrokken overheidsinstanties terecht. En dat maakt het voor hen nog erger, waardoor volgens **Black Lives Matter** de handwijzen van politie en het rechtssysteem grondig dienen te worden hervormd.

2.3 Financieel-economisch: onmin, ongelijkheid, oneerlijkheid

Deze grondtoon omvat de frictie tussen de beroepsbevolking en het economische systeem. In het debat over onvrede wordt doorgaans generiek gesproken over het kapitalisme. Centraal staat de arbeider, dan wel werkzoekende. Een van de centrale kritieken op het kapitalisme is de scheve verdeling van middelen tussen kapitaalbezitters en arbeiders (Marx, 1867), wat ook direct de bron van onvrede vormt. De drie on-verschijnenselen die we hier bespreken zijn: onmin, ongelijkheid en oneerlijkheid.

Ten eerste is er *onmin*, dat heeft betrekking op de positie van arbeiders die volgens critici worden uitgebuit door werkgevers. Vanuit de economische onderkant van de samenleving wordt met de vinger gewezen naar de rijke elite boven. Hoge werkloosheid is daarbij traditioneel een aanjager van onvrede. Dit conflict wordt gemedieerd door het bestaan van vakbonden. Die zijn in het leven geroepen om de onmin tussen werknemers en werkgevers te organiseren, om een vuist te maken tegen het kapitaal. Het doel is om de machtsbalans tussen arbeider en kapitaalbezitter in evenwicht te houden.

Ten tweede is er *ongelijkheid* die betrekking heeft op de distributie van welvaart. Die is ongelijk verdeeld over de samenleving, dat heeft ook structurele gevolgen. Namelijk, in landen waar meer economische gelijkheid is, zijn er minder sociale problemen volgens epidemiologen Wilkinson en Pickett (2009). In landen waar de ongelijkheid relatief klein is, bestaat er onder andere minder wantrouwen, angst, criminaliteit en ziektes. Er is sprake van minder gevangenisstraffen, drugsgebruik, obesitas, geweld, tienerzwangerschappen, terwijl het percentage sociale mobiliteit hoger ligt en er beter wordt gepresteerd op scholen (Wilkinson & Pickett, 2009). Onvrede komt volgens deze blik voort uit de nadelige gevolgen van economische ongelijkheid voor burgers.

Ten derde is er *oneerlijkheid*, wat een meer ethische dimensie geeft aan financieel-economische onvrede. Op basis van statistische en historische data laat de Franse econoom Piketty (2014) zien, dat het rendement op vermogen in de geschiedenis steeds hoger is geweest dan de economische groei. De lonen van arbeiders houden doorgaans gelijke tred met die groei, waardoor de ongelijkheid in de loop van de tijd toeneemt. Onvrede komt dan voort uit een gevoel van oneerlijkheid dat die economische kloof niet te dichten is en zij er zelf uiteindelijk te weinig op vooruit gaan.

Occupy

De internationale beweging Occupy is een karakteristieke beweging voor de financieel-economische grondtoon van onvrede. Na het uitbreken van de financiële crisis in 2008 is de beweging Occupy ontstaan in 2011. Om hun onvrede te uiten over het ontstaan van de crisis – de hebzucht van de rijke elite – bezetten zij publieke en private ruimten in en rondom beurzen en banken. De beweging wil de oneerlijke en ongelijke verdeling van vermogen in de samenleving veranderen. De 1% rijken worden met verachting aangekeken en verantwoordelijk gehouden voor armoede en ongelijkheid. Het kapitalistische systeem moet volgens Occupy drastisch worden veranderd omdat de rijke elite liever zichzelf verrijkt dan het algemeen belang dient. Het grootkapitaal wordt met afschuw bekeken.

2.4 Politiek-bestuurlijk: *ondemocratisch, onvermogen, onwil*

Politiek-bestuurlijk gezien is er de frictie tussen kiezer en politieke vertegenwoordiging. Politiek wantrouwen, politiek onbehagen, politiek cynisme zijn alle duidingen die gaan over de relatie tussen kiezer en politiek en die uitdrukking zijn van onvrede. Het is een negatieve houding tegenover de politiek en de legitimiteit ervan wordt in twijfel getrokken. Typerende uitspraken zijn onder andere: 'de politieke elite luistert niet', 'ik voel me niet vertegenwoordigd', 'stemmen heeft geen nut'. We bezien hier de volgende drie on-verschijnselen nader: *ondemocratisch, onvermogen en onwil*.

Ten eerste stelt de politiek-bestuurlijke grondtoon de *inrichting van het democratisch bestel* ter discussie. Het gaat om de legitimiteit en het gezag van het politieke systeem (Easton, 1965). Het politieke bestuur kan maatschappelijke onvrede kanaliseren, maar dat lukt niet wanneer het bestuur wordt beschouwd als *ondemocratisch*. Regelgeving die onzinnig en achterhaald aanvoelt is reden voor frustratie. Bovendien voelen de regels voor mensen soms als door niemand gewenst. Het politieke systeem komt tot regels en kaders die compromissen zijn, die niemand welgevallig zijn. Zowel de voor- als tegenstanders van alternatieven hebben moeite met de uitkomst. Hervorming van de architectuur van democratisch bestuur zou daarom noodzakelijk zijn.

Ten tweede richt de politiek-bestuurlijke grondtoon zich op het *functioneren van politici*. Het gaat daarbij niet zozeer om het democratische systeem, maar om de legitimiteit van de actoren in de politiek. Hierbij wordt er gekeken naar het vertrouwen in de regering en individuele bewindslieden in de politiek. Onvrede ontstaat door het *onvermogen* van de politiek om oplossingen te formuleren. De politiek lijkt niet in staat om daadwerkelijk iets in beweging te brengen. Van de politiek moet je het dan niet hebben, is het beeld dat zich opdringt.

Ten derde klinkt in de politiek-bestuurlijke grondtoon een geluid van *onwil* door. De politieke gemeenschap zou niet eens echt bereid zijn om samen tot veranderingen te komen. Zo is dan het beeld van de ontevredenen. Een antagonistische sfeer – waar men politieke tegenstanders als vijanden beschouwt – belemmert een vruchtbare, vreedzame politieke samenwerking (Mouffe, 2008). Met hun voortdurende conflicten en twisten die politiek misschien wel interessant zijn, maar die naar de mening van ontevredenen de samenleving niet verder helpen geven politici zichzelf een brevet van onvermogen. Bijvoorbeeld met eindeloze debatten over de

vraag of er nu wel of geen bonnetje was en wie daar op welk moment wel of niet vanaf wist. De politiek ziet er voor de ontevreden dan uit als een context waarin politici meer met zichzelf bezig zijn en met hun onderlinge getwist, dan met het samen oplossen van problemen in de samenleving.

G1000

De G1000 is een burgerinitiatief dat de democratie wil hervormen. Het platform wil meer directe democratie door het structureel organiseren van bijeenkomsten met 1000 gelote burgers, werkgevers, ambtenaren, politici en vrijdenkers. Het beoogde resultaat is een actieve en betrokken gemeenschap, waar iedereen elkaar weet te vinden en waar de burgers samen hun verantwoordelijkheid nemen voor de toekomst van hun gemeenschap. Iets wat het huidige democratische bestel niet voor elkaar kan krijgen volgens de initiatiefnemers van de G1000. Politiek dient volgens het initiatief anders te worden vertegenwoordigd om recht te doen aan het democratische proces.

2.5 Sociaal-cultureel: ongenoegen, onveiligheid, onzekerheid

Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen ingrijpende veranderingen teweeg brengen in ons dagelijks bestaan. De veranderende sociale verhoudingen in de samenleving leiden tot schurende kwesties. In de sociaal-culturele grondtoon klinkt de *mens* door in relatie tot zijn *leefomgeving*. Het zijn de veranderingen in die leefomgeving die tot onvrede leiden. Typerende uitspraken die hierbij horen zijn: 'ik voel mij niet meer thuis' en 'ik voel me niet meer veilig in mijn eigen buurt'. Het gaat over verslechtering van de leefbaarheid in eigen omgeving en het verval of de bedreiging van het 'normale'. Onvrede komt voort uit een verstoring van de cultuur en de sociale omgeving. Met name de vluchtelingen crisis heeft de afgelopen jaren het gevoel van onvrede vanuit sociaal-cultureel perspectief beïnvloed. Maar ook grote ontwikkelingen als globalisering en klimaatverandering, die van invloed zijn op hoe het alledaagse leven er uitziet en die de grip en controle op dat alledaagse leven verminderen, dragen bij aan het gevoel van onvrede over het menselijk welzijn. We bespreken hier de on-verschijnselen: ongenoegen, onveiligheid en onzekerheid.

Het eerste bijbehorende on-verschijnsel heeft betrekking op de frictie tussen cultuur en individuele behoeften. Er is een alomtegenwoordig *ongenoegen* tussen die twee. De sociale begrenzing van individuele verlangens

en driften zorgt voor constante frictie die zich uit in een collectief ongenoegen, maar komt op steeds andere manieren tot uiting. De mens voelt zich niet plezierig, omdat hij zich niet kan uiten zoals hij graag zou willen.

Ten tweede bestaat er een groeiend gevoel van *onveiligheid* binnen de maatschappij. Zo wordt er bijvoorbeeld gesproken over de risicosamenleving. Deze wordt gekarakteriseerd door de dreiging van exogene factoren waarover de mens de controle lijkt te hebben verloren (Beck, 1992). In de risicosamenleving zijn technologieën zo machtig geworden dat we de gevolgen ervan niet meer onder controle hebben en moeilijk voorspellen. De alomtegenwoordigheid van moeilijk te beheersen risico's (bijvoorbeeld kernwapens, de opwarming van de aarde, terrorisme) maakt dat de mens zich permanent onveilig voelt.

Een derde on-verschijnsel is hier *onzekerheid*. Internationale verhoudingen en wereldwijde ontwikkelingen worden steeds meer door emoties gegrepen. De Franse politicoloog Dominique Moïsi (2009) schetst een geopolitiek van de emotie. De onbestendige ontwikkelingen van globalisering veroorzaken een permanente onzekerheid en angst in Europa. De complexe problemen die vele grenzen overschrijden – en uitvoerig in de media worden besproken – doen veel mensen geloven dat het zo slecht met de samenleving gaat dat we er niet langer iets aan kunnen doen. Daarbij wordt ook *de ander* als een bedreiging gezien (Bauman, 2000; Moïsi, 2009). Hij vormt een bedreiging van nationale identiteit en het eigen bestaan dat zich uit in een fundamentele angst voor vreemden. Er is een vervreemding in eigen land, in eigen stad. Dit leidt tot 'glokale paniek'. Globale ontwikkelingen hebben van de mens een angstig wezen gemaakt, dat instinctief en op een lokale manier zijn angsten ventileert (De Gauter, 2004). Omdat het niet mogelijk is om grip te krijgen op zulke complexe problemen proberen mensen zich dan vast te klampen aan dingen die zij wel kunnen beïnvloeden, door het maken van individuele keuzes, omdat elke slok koffie en elk nieuw kledingstuk het gevoel kan geven medeschuldig te zijn aan uitbuiting.

Pegida

De angst voor vreemden (xenofobie) is niks nieuws, maar komt op andere manieren tot uiting. Typerend voor het sociaal-culturele perspectief is de beweging Pegida (voluit de Patriottische Europeanen tegen de Islamisering van het Avondland). Eind 2014 wordt in de Oost-Duitse stad Dresden deze protestbeweging opgericht die een nieuw geluid wil vertegenwoordigen. Pegida is fel tegenstander van de islam en de komst van vluchtelingen. De betogers vinden dat de westerse cultuur en samenleving worden bedreigd door buitenlandse invloeden. Ze waarschuwen voor salafistische moslims die op een religieuze oorlog aansturen in Europa. Pegida pleit daarom voor het sluiten van grenzen en het bewaken van het eigen volk en cultuur tegen hen die niet de normen en waarden delen van de Westerse beschaving.

2.6 Resonantie van onvrede

Black lives matter, Occupy, Groen en Pegida zijn vier bewegingen die we niet snel in één adem zouden noemen. Ze zijn inhoudelijk in wat ze agenderen en nastreven dermate verschillend dat ze moeilijk met elkaar te associëren zijn. Toch zijn ze naar ons idee elk op hun eigen manier een uitdrukking van onvrede: het “on” is de gemene deler van deze verschillende bewegingen. Ze geven uitdrukking aan onvrede, maar in een heel specifieke grondtoon. Zo zijn er in het maatschappelijk debat steeds verschillende tonen die door elkaar lopen. Soms is er sprake van *consonantie*, waarbij de verschillende tonen elkaar aanvullen en de aard van de onvrede ook goed tot één of enkele van de tonen te herleiden is. En soms is er eerder sprake van *dissonantie*, waarbij de tonen dermate melodieeloos resoneren dat de aard van de onvrede maar met moeite te achterhalen is. Het geluid van de onvrede is dan niet te herleiden tot één of enkele tonen, maar tot alle tonen tegelijk. Waarbij niet altijd duidelijk is welke toon nu door wie wordt gevoerd.

Tenminste op analytisch niveau hebben de grondtonen elk hun eigen logica, retorica en woorden die ze als toon herkenbaar maken. Het maakt uit of de drager van de onvrede gezien moet worden als mens, kiezer, burger of werknemer. Bovendien doet het ertoe of de drager zich onmachtig voelt of oneerlijk behandeld. Dat is niet hetzelfde. In het schema op de volgende pagina vatten we de vier grondtonen samen.

	Formeel-juridisch	Financieel-economisch	Politiek-bestuurlijk	Sociaal-cultureel
Onverschijnselen	Onrechtvaardig Onrechtmatig Onmacht	Onmin Ongelijkheid Onerlijkheid	Ondemocratisch Onvermogen Onwil	Ongenoegen Onveiligheid Onzekerheid
Bron	Frictie tussen burger en wet	Frictie tussen beroepsbevolking en kapitalisme	Frictie tussen kie- zer en politiek	Frictie tussen mens en sociale verhoudingen
Probleem- opvatting	Teloorgang van systeemwereld	Teloorgang van welvaart	Teloorgang van politiek	Teloorgang van leefomgeving
Zorg	(Burger)rechten	Vermogensverde- ling / welvaart	Politieke verte- genwoordiging	Welzijn
Schuldige	Het Systeem	De Rijken	De Politiek	De Ander
Typerende crisis	Vertrouwenscrisis	Economische- en bankencrisis	Politieke revolutie	Vluchtelingen- crisis
Adagium	<i>Justice will be served</i>	<i>Follow the money</i>	<i>Democracy will survive</i>	<i>Taking back control</i>

Schema 1 Vier grondtonen van onvrede.

Als we deze verschillende grondtonen naast elkaar beschouwen ontstaat het beeld dat deze tonen ook daadwerkelijk hoorbaar zijn. Dat mensen vanuit een van deze tonen boos zijn of hun boosheid in een bepaalde toon ten gehore brengen. Dat zou een misvatting zijn. De grondtonen werken in de praktijk meer als lenzen die onvrede in een bepaald daglicht stellen. De onvrede van de vrouw in Oranje of de Beverwaard kan met elk van de lenzen worden bekeken en dan zien we iets anders en samen toch ook een geheel. We zien dan bijvoorbeeld iemand die zich slachtoffer voelt van de economische crisis, die moeilijk aan een toch al matig betaalde baan kan komen. We zien iemand die zich ongezien en ongehoord voelt door een politiek, die naar haar opvatting onvermogen toont om er echt iets aan te veranderen. We zien iemand die zich steeds minder thuis voelt in zijn veranderende omgeving en die in de behandeling van asielzoekers een oneerlijk voorttrekkersbeleid ziet. Dat zien we allemaal, soms in de dezelfde en soms in verschillende personen. En in de ontmoeting met de overheid heeft iemand die al deze onvrede voelt zichzelf dan niet meer in de hand. Het zou niet moeten, natuurlijk, maar begrijpelijk is het wel. Dit moet niet gezien worden als goedkeuring noch als oproep van onrust en oproer, maar het is te begrijpen dat – op een emotioneel niveau – het mensen in deze tijden teveel kan worden.

Onvrede vanuit elk van de grondtonen resoneert op een specifieke wijze in de samenleving. In die zin dat iedere grondtoon zijn eigen weerklink oproept, een manier waarop de samenleving zelf in beweging komt om iets aan de onvrede te doen. Formeel juridisch gaat het dan om opkomen voor rechten, om het zich hard maken: *justice will be served*. Wanneer het recht zegeviert – of toch in ieder geval het gevoel bestaat dat dit zo is – zal daarmee het gevoel van onvrede afnemen. Financieel-economisch gaat het om het zoeken van de oorzaken van problemen en het wegnemen ervan bij die groepen die het verzoeken, namelijk de bezitters: *follow the money*. In politiek-bestuurlijke zin geldt een ander adagium, namelijk: *democracy will survive*. Het democratisch proces staat centraal en vormt de oplossing voor sociale onvrede. In sociaal-culturele zin gaat het vooral om het teruggrijpen van comfort, door het instellen van controlemechanismen: *taking back control*. Dat zijn bewegingen die vriendelijk klinken, maar waarin ook veel hardheid verborgen ligt.

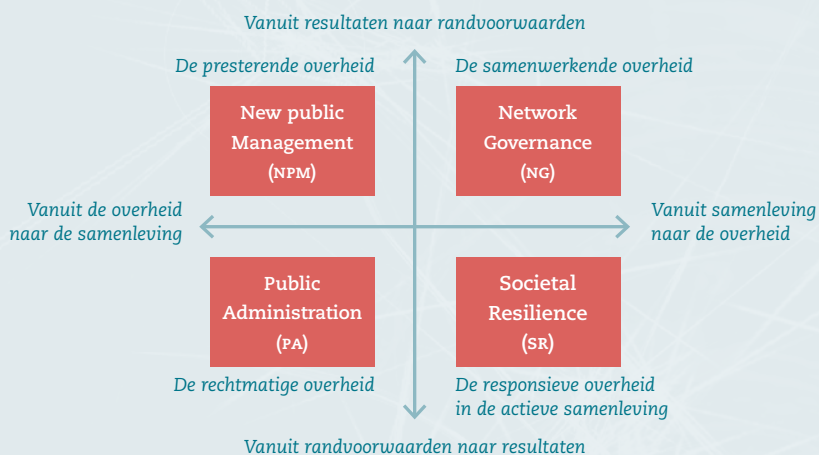


3 Verhouding zoeken tot onvrede

3.1 *Perspectieven op overheidssturing*

Begrip voor het feit dat het mensen ook wel eens teveel kan worden, dat zenuwen blootliggen en dat emotionele uitschieters daarvan uitdrukking kunnen zijn, biedt een interessant startpunt voor de verkenning van de rol van de overheid. De overheid is niet de oorzaak van noch de oplossing voor alle onvrede in de samenleving. De verklaringen voor het bestaan van onvrede gaan dieper in de haarvaten van economie en samenleving dan overheidsinterventies vermogen (bij) te sturen. Tegelijkertijd wordt er wel steeds naar de overheid gekeken in situaties van onvrede met de verwachting dat de overheid er iets aan doet. Mensen die onvrede ervaren, omdat ze hun leven als gevolg van maatschappelijke, economische en politieke veranderingen zien verslechteren of vrezen dat het zal verslechteren, kijken naar de overheid in de hoop en met de verwachting dat de overheid het tij zal keren. Dat de overheid het beter maakt voor hen. Op hun beurt analyseren media en commentatoren steeds opnieuw de wijze waarop de overheid omgaat met de latente en tegenwoordig vooral ook manifeste uitingen van onvrede, met de maatschappelijke onrust.

Waar we in het vorige hoofdstuk hebben gekeken naar de diverse verklaringen voor maatschappelijke onvrede (grondtonen), richten we ons in dit hoofdstuk op de rol van de overheid (perspectieven). Voorbij het grote verhaal gaan we op zoek naar kaders voor individuele gevallen. We belichten hoe de overheid reageert op en omgaat met concrete situaties waarin zij onvrede in de samenleving tegenkomt. Als zij ermee in aanraking komt en zich ertoe moet verhouden, concreet doordat politici, ambtsdragers of ambtenaren mensen ontmoeten die uitdrukking geven aan hun onvrede. In die situaties gaat het om het goed begrijpen van de oorzaken van de onvrede, zodat ze van daaruit interventies voor omgang met en oplossingen van die onvrede kan verkennen. We onderscheiden vier bestuurskundige perspectieven die de overheid zicht geven op onvrede: Public Administration (PA), New Public Management (NPM), Network Governance (NG) en Social Resilience (SR). In [figuur 1](#) zijn ze weergegeven.



Figuur 1 Vier vormen van overheidssturing (zie: Van der Steen et al., 2014).

We lichten hier de verschillende kwadranten kort toe. Voor uitgebreide beschouwing verwijzen wij naar eerder publicaties (zie bijvoorbeeld Van der Steen et al., 2015). *Public Administration* (de rechtmatige overheid) is een sterk legalistisch perspectief. Overheidssturing is in dat perspectief een kwestie van kaders stellen en regels maken, procedures ontwerpen en wetten opstellen. De overheid doet het in dit perspectief goed als zij waarden als rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid goed heeft geborgd. Ambtenaren zijn in dit perspectief neutrale, dienstbare uitvoerders.

New Public Management (de presterende overheid) gaat uit van de gedachte dat dingen niet alleen goed geregeld moeten zijn, maar dat de overheid doelen te realiseren heeft. Dat de inzet van de overheid zichtbaar tot verbeteringen heeft geleid. Overheidssturing is dan een kwestie van effectiviteit en efficiëntie, van het SMART formuleren van doelstellingen, het uitwerken van programma's voor realisatie, het monitoren van voortgang en het benchmarken van resultaten. Ambtenaren zijn in dit perspectief resultaatgericht en klantbewust.

Network governance (de samenwerkende overheid) gaat er vervolgens vanuit dat de overheid de gestelde doelen niet kan realiseren zonder de medewerking van andere partijen, van partijen buiten. Maatschappelijke organisaties en bedrijven spelen een rol in het realiseren van door de overheid

gestelde doelen. Overheidssturing is dan een kwestie van netwerkvorming en van procesmanagement. Door het sluiten van compromissen en het zoeken naar consensus tracht de overheid afspraken te maken met partijen die daardoor bijdragen aan overheidsdoelen. Ambtenaren zijn in dit perspectief omgevingsbewust en samenwerkingsgericht.

Societal Resilience (de responsieve overheid) tot slot vindt zijn basis in de energie en veerkracht van de samenleving. Het perspectief gaat er vanuit dat niet alleen de overheid doelen stelt, maar ook anderen (maatschappelijke initiatieven, bedrijven, burgers) doelen stellen die publieke waarde voortbrengen. Overheidssturing is dan een kwestie van aansluiten bij en meedoen met en door aanwezigheid invloed uit te oefenen op maatschappelijke energiestromen (Schulz et al., 2017). De rol van de ambtenaar is dan meer verbindend en faciliterend.

3.2 *Omgangsvormen voor onvrede*

De perspectieven bieden allereerst een mogelijkheid om in concrete gevallen de onvrede van burgers te ordenen. Nemen we de onrust in Oranje nogmaals als voorbeeld dan voelen de mensen zich daar onrechtvaardig en ook ongelijk behandeld. Ze hebben het gevoel dat asielzoekers worden voorgetrokken, dat hun problemen belangrijker zijn dan de kwesties waar de mensen in Oranje zelf mee zitten (rechtmatige overheid). Ook voelen ze zich belazerd, omdat de overheid zich niet aan eerder gemaakte afspraken houdt en toch meer asielzoekers naar het dorp stuurt (presterende overheid). Bovendien zijn die afspraken gemaakt in overleggen waar ze zelf voor hun gevoel niet over gaan, waar ze zelf niks in te vertellen hebben (samenwerkende overheid). Ook voelen ze zich niet gezien, niet serieus genomen met hun bezwaren en hebben ze het gevoel dat die aan dove mans oren zijn gericht (responsieve overheid). Het is hier bij toeval dat het voorbeeld alle perspectieven in zich heeft, dat hoeft in andere gevallen niet per se zo te zijn. Ieder perspectief belicht ook een ander deel van het handelingsrepertoire van de overheid. Hierna bespreken we voor elk van de perspectieven welk handelingsrepertoire erbij hoort.

Interventies van een rechtmatige overheid

In dit perspectief treedt de overheid op als *hoeder* van veiligheid en rechtvaardigheid. De overheid maakt gebruik van juridisch instrumentarium om regels en wetten te handhaven. Er zijn wetten en die dienen door iedereen nageleefd te worden. Iedereen hoort zich aan de regels te houden. Doet iemand dat niet, dan kan de overheid daar op acteren binnen de kaders

van de wet. Dat gaat terug tot het schadebeginsel: ieder volwassen mens is in principe vrij om te doen wat hij of zij wil zolang anderen niet worden geschaad (Mill, 2003 [1859]). Partijen van de ‘Haagse driehoek’, een overlegorgaan tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie (OM) en politie, bewaken de openbare orde. De burgemeester kan noodmaatregelen nemen, vergunningen verlenen, verordeningen uitvaardigen. Het OM heeft de bevoegdheid om mensen te bestraffen op basis van de wet. De politie handhaaft de wet en is het gezag op straat. Om de publieke orde te handhaven wordt de uiting van onvrede daarom beperkt door wettelijke kaders.

Het is een stelsel ontworpen ter bescherming van de burger, dat is gegrond op democratische gevormde wetten. Zo maakt de rechtmatige overheid het mogelijk dat mensen tijdens de intocht van Sinterklaas “gewoon” mogen protesteren tegen Zwarte Piet in de daarvoor aangewezen gebieden. De afweging wordt gemaakt op basis van de grondwet, in dit geval vrijheid van meningsuiting. Als vervolgens demonstranten ervoor kiezen zich niet aan deze regels te houden is het arresteren en afvoeren zo gezien een logisch en rechtvaardig gevolg. De rechtmatige overheid kan zich beroepen op democratisch verkregen macht en haar geweldsmonopolie. In het kader van ordeherstel kan het ‘de nodige sancties opleggen’, ‘direct ingrijpen’, ‘toegang ontzeggen’, ‘noodzakelijke maatregelen treffen’, ‘onmiddellijk optreden’ om ‘de veiligheid te waarborgen’ of om ‘minachting van de rechtsstaat te bestraffen’. Autoriteit is hier een belangrijk punt en voorwaarde om in het algemeen belang grenzen aan te geven en te bewaken.

In reactie op dit type handelen zijn wreedheid, hooghartigheid en verloochening vaak gehoorde kritiekpunten. Onvrede kan aanwakkeren als mensen het gevoel hebben dat de overheid overmatig hard optreedt tegen mensen die ze toch als ‘eigen’ mensen zou moeten zien. De rechtmatigheid van het optreden wordt betwist. Besluiten moeten worden genomen en dat zal uiteindelijk nooit iedereen bevallen. Toch kan het overkomen alsof de overheid ‘niet luistert’ naar of ‘niet genoeg aandacht geeft’ aan het geluid van gekwetste burgers die in opstand komen. Zij voelen zich ‘niet gehoord’ of ‘gepasseerd’ door ‘de overheid die niets geeft’ om hen, ‘om gewone mensen’. Vanuit het perspectief van een burger kan daar het gevoel ontstaan dat ze worden genegeerd of zelfs onderdrukt.

Typend voorbeeld: azc in de Beverwaard

Vanaf 2014 heeft Nederland te maken met een snel oplopend aantal asielzoekers. Deze moeten wettelijk gezien ergens worden opgevangen. De overheid staat voor een flinke uitdaging en moet in rap tempo op zoek naar ruimten voor nieuwe asielzoekerscentra, ook bekend als azc's. De opschaling en plaatsing van asielzoekerscentra leidt op verschillende plekken in het land tot protest en verzet. In oktober 2015 verloopt een informatiebijeenkomst in de wijk Beverwaard, Rotterdam zeer onrustig.

Als we deze bijeenkomst binnen het schema van overheids perspectieven plaatsen ligt er een nadruk op rechtmatigheid. Allereerst wordt een maatregel opgelegd door de gemeente en het COA vanuit hun democratische en rechtmatige bevoegdheid en verantwoordelijkheid. De asielzoekers hebben recht op opvang in Nederland en de gemeente heeft daarin een verantwoordelijkheid en neemt die ook. In Beverwaard ziet zij een mogelijkheid om haar taken op een goede manier uit te voeren. Op de avond in kwestie is er niet zozeer ruimte voor inspraak door de menigte, maar het is bedoeld om het vaststaande besluit toe te lichten aan de lokale bevolking. De overheid treedt van binnen naar buiten met een beslissing die aan de inwoners wordt opgelegd. Dat gebeurt vanuit de democratische legitimiteit van het besluit van de gemeenteraad van Rotterdam. In verband met de drukte en eventuele verstoring wordt geprobeerd om de avond in goede banen te leiden door onder andere zichtbare aanwezigheid van de politie, maar ook de toegang tot de bijeenkomst een halt toe te roepen. Buiten de locatie staat een grote groep mensen die niet naar binnen kan. Onrust ontstaat. Om de orde op dat moment te handhaven dwingen de politie en ME het publiek het terrein te verlaten, wat gepaard gaat met enig geweld.

De toelichting en het democratisch mandaat van de bestuurders lijken niet de boosheid onder de aanwezigen te temperen. Burgemeester Aboutaleb moet als gespreksleider veelvuldig sussen en sissen. Tegelijkertijd geeft hij als bestuurder antwoord op de vragen. Velen die aan het woord komen voelen zich gepasseerd en niet gehoord. In het vervolg worden meerdere kleinschalige informatiebijeenkomsten georganiseerd waar men zich op naam moet aanmelden. Kort daarna zijn de gemoederen bedaard. De vraag die resteert, is of de onvrede helemaal weg is of toch nog latent aanwezig.

Interventies van een presterende overheid

In dit perspectief treedt de overheid op vanuit *expertise*. Bij onvrede in de samenleving worden voornamelijk rationele argumenten ingezet en spelen emoties geen hoofdrol. Deskundigheid staat centraal, kennis biedt de mogelijkheid om problemen te (h)erkennen, begrijpen en effectief op te lossen. De overheid zoekt uit wat er aan de hand is, vaak rekenkundig: cijfers tonen hoe een kwestie in elkaar steekt. De overheid laat zich informeren om de onderste steen boven te krijgen. Het instrumentarium bestaat bijvoorbeeld uit kosten-baten analyses, adviesstelsels, onafhankelijke commissies, risicoanalyses. Om goed te oordelen dienen 'de feiten boven tafel' te komen en moet de zaak 'tot de bodem worden uitgezocht'. Er wordt gestreefd naar 'transparantie' en 'openheid van zaken'. Dan kunnen duidelijke en logische vervolgstappen worden genomen. Actoren die graag worden ingeschakeld om het feitelijke verhaal te vertellen zijn wetenschappers, commissies en raden. Deze experts bieden parate kennis om effectief te handelen.

De handelwijzen van een presterende overheid leiden soms ook tot afkeurende geluiden. De handelingen worden door critici gezien als betuttelend, ongevoelig of kortzichtig. De rationele houding van de presterende overheid volgt technocratisch plannen: uitdenken wat het beste is op basis van feiten. Een afweging daarbij is in hoeverre je (getalsmatige) kennis naar voren brengt – en bij wie – of dat je deze voor eigen gebruik houdt. Immers, onderzoek is een heel belangrijk middel om het probleem in kaart te brengen en beslissingen op te baseren. Het denken gaat soms voorbij het voelen en geeft wellicht geen gehoor aan de emoties van burgers. Uitleggen en aantonen neemt soms geen onrust weg. Een andere uitkomst kan zijn dat het eindeloos uitzoeken uitmondt in een rapportenoorlog. Elke partij wil dan zijn eigen gelijk bewijzen door weer een nieuw onderzoek in te stellen. Daarbij kan het gevoel ontstaan dat de overheid niet levert.

Typerend voorbeeld: onderzoek naar trillingen en spanningen in Groningen

Na de aardbeving in Huizinge in 2012 verandert de stemming onder de inwoners van Groningen. De beving als bijgevolg van de lokale gaswinning is tot dan toe de zwaarste ooit gemeten in Nederland. Het schokeffect is hier ook figuurlijk van toepassing. De publieke verontwaardiging is groot en verschillende leiders binnen het openbaar bestuur zijn ontdaan. Burgers, gemeenten, provincie besluiten invloed uit te oefenen op de coalitie van de NAM en het ministerie. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) – dat valt onder het ministerie van Economische Zaken met als takenpakket adviseren over en toezicht houden op de gaswinning en naleving van wetten – start een nieuw onderzoek naar de bevingen.

Als we de onvrede in Groningen binnen het schema van perspectieven plaatsen ligt er in de beginfase een duidelijke nadruk op expertise. Het ministerie overweegt constant haar opties op basis van onderzoek. Het wil de feiten op tafel krijgen. Ook de provincie stelt een onafhankelijke commissie in, opnieuw om de onderzoeksresultaten te toetsen en het ministerie van advies te voorzien. De denkende, rationele houding wekt echter ook irritatie bij verschillende betrokken partijen. De minister van Economische Zaken komt door zijn rationele optreden bekend te staan als “de minister van onderzoek en uitstel” en “de minister die het probleem met cijfers onder tafel praat”. Je kunt je afvragen of het probleem uit te zoeken is met onderzoek en of dat niet te lang duurt.

Interventies van een samenwerkende overheid

In dit perspectief treedt de overheid op vanuit *samenwerking*. Het overheids-handelen richt zich naar buiten en gaat in dialoog met partijen in het veld. In de buitenwereld is men op zoek naar maatschappelijke organisaties en andere partners. Beslissingen worden gemaakt in samenspraak en op basis van gelijkwaardigheid. De dialoog staat centraal. De overheid wil zorgen wegnemen en afspraken worden gemaakt met vertegenwoordigers van partijen. Samen op zoek naar de oplossing door middel van rede en onderhandelen. De overheid wil ‘draagvlak creëren’, ‘overeenstemming bereiken’, ‘akkoorden sluiten’ en ‘regelingen opstellen’. Belangrijk is een goede verstandhouding, de basis voor consensus.

De vergadering vormt een typisch middel, of het instellen van een lokale klankbordgroep. Het uitwisselen van standpunten, belangen en argumenten leidt idealiter tot een compromis, waarin alle betrokken partijen zich

kunnen vinden. Het proces gaat om hoor en wederhoor. Samenwerking is gebaseerd op vertrouwen. Centraal staat het doel om te verbinden met burgers.

Het risico van deze benadering is dat het hoge verwachtingen kan scheppen en tot onbedoelde teleurstellingen kan leiden. Daarnaast is er geen ruimte om gevoelens te uiten, terwijl sommige mensen/groepen grote moeite hebben hun onvrede op rationele wijze uit te drukken. Mensen die betogend of retorisch niet sterk zijn, worden afgestoten en buitengesloten. Waar wantrouwen ontstaat zien zij andere partijen 'samenzweren' en 'bekokstoven'. Daarnaast kost dialoog veel tijd om samen tot een oplossing te komen. Eveneens trekt deliberatie een selecte groep van actieve burgers aan, de vraag is dus of zij representatief zijn voor de bevolking of zijn dat de politici? Het gevoel kan ontstaan dat de overheid of andere partijen aan de tafel hun afspraken niet nakomen.

Typend voorbeeld: de Dialoogtafel Groningen

Naar aanleiding van onderzoek en het gegeven dat de spanningen steeds verder oplopen, besluit het ministerie van Economische Zaken om delibererende handelswijzen te gebruiken. Het ministerie gaat samen met afgevaardigden van alle betrokken partijen (bijvoorbeeld de NAM, gemeenten, provincies, burgers) om de tafel zitten om afspraken te maken rondom de gaswinning. De overheid treedt naar buiten. Het doel is om breedgedragen maatregelen tot stand te laten komen, die de negatieve effecten van gaswinning kunnen compenseren. Deze interactieve vorm waarbij verschillende partijen inspraak krijgen staat bekend als de 'Dialoogtafel'. Dit is het eerste moment dat burgers betrokken worden.

De voorzitter van de Dialoogtafel spreekt van een vernieuwend democratisch model. Op basis van de Dialoogtafel worden afspraken gemaakt voor herstel van het gebied, de productie wordt verminderd en beter verdeeld over de verschillende velden. Echter, halverwege 2015 vertrekt de Groninger Bodem Beweging uit onvrede uit de overleggroep. Dat luidt het einde van de Dialoogtafel in. Verwijten over het schenden van afspraken zijn er over en weer. In plaats daarvan komen er twee nieuwe groepen die namens Groningen gaan praten met Nationaal Coördinator Hans Alders. Er komt een 'bestuurlijke' tafel, met daarin onder meer de provincie en de gemeenten en een 'maatschappelijke' tafel, met daarin de maatschappelijke organisaties die in de Dialoogtafel zaten. De vraag hier is of wel iedereen aan tafel zit of überhaupt kán zitten. Is er genoeg plek? Wordt er niemand buitengesloten? En dan is er altijd nog de kans dat iemand ontevreden van tafel stapt.

Interventies van een responsieve overheid

In dit perspectief treedt de overheid op met oog voor sensitiviteit. De centrale idee is hier het – met de mensen die onvrede ervaren – doorleven ervan. Het perspectief probeert aan te sturen op gevoelsmatige cohesie tussen burger en bestuur. Tegenover verwarrend, ongevoelig en kil beleid wordt getracht een warm, meelevend bestuur vorm te geven of toch tenminste dat uit te stralen. De negatieve klank van bureaucratie en beleid wordt weggepoetst door in te spelen op de sentimenten in de samenleving. Het gaat om inleven, door je als overheid te verplaatsen in de schoenen van gekwetste burgers. ‘Waardering’, ‘respect’ en ‘erkenning’ van de burger zijn hier sleutelwoorden. De overheid wil zich ‘verplaatsen’ in gekwetsten, hen ‘geruststellen’, ‘ondersteuning bieden’, ‘bemoedigen’ en ‘weten wat er leeft’.

Overheidshandelen is in dit perspectief gericht op het werkelijk ervaren en tonen van sympathie en begrip voor mensen in de samenleving die het zwaar hebben, die het teveel wordt. De overheid stelt zich bloot aan eventuele woede en frustratie, maar probeert dat weg te nemen door te luisteren naar de gevoelens en hen gerust te stellen. Vormen waar deze handelswijze zich in uit zijn onder andere open avonden, bewonersgesprekken en bezoeken aan de deur. De overheid gaat naar de samenleving toe. Niet tot achter, maar wel tot aan de voordeur.

Deze affectieve, verzorgende benadering kan bij mensen ook in het verkeerde keelgat schieten. Met ‘thee drinken’ haal je niks uit of wordt er zelfs ruimte gelaten voor ‘verwerpelijke ideeën’. Handelingen kunnen worden beschouwd als pampieren, pappen en nat houden of zachtzinnig. Lieve woorden hoeven niet de onvrede weg te nemen. Soms zijn duidelijke afspraken of (betere) handhaving van de regels nodig. Het begrijpen van belangen en erkennen van gevoelens leidt niet direct tot een oplossing voor het probleem. Doorleven kan in die zin van symbolische waarde zijn, maar het kan ontbreken aan constructieve waarde. Zowel vanuit de burger als vanuit het openbaar bestuur.

Typend voorbeeld: Haagse politie wil zich beter inleven

De Haagse politie krijgt veel kritiek na de aanhouding van de Arubaan Mitch Henriquez, die kort na zijn arrestatie overlijdt. Het incident leidt tot een periode van rellen in de Haagse Schilderswijk. In oktober 2015 kondigt burgemeester Jozias van Aartsen aan dat hij verschillende veranderingen binnen de politie wil doorvoeren. Volgens hem is er dringend behoefte aan culturele variëteit bij politiebureaus zoals in de Schilderswijk. Die buurt vergt “een hoog inlevingsvermogen van de politie”, aldus Van Aartsen. Een divers personeelsbestand wordt geacht beter in kaart te brengen wat er omgaat bij bewoners.

De plannen komen deels van een actieplan van de Nationale Politie voor meer diversiteit en multicultureel vakmanschap. De politie in Den Haag wil meer allochtone agenten en voert daarvoor quota in. Er komen stageplekken voor allochtone jongeren en agenten gaan in de Schilderswijk beter uitleggen waarom ze identiteitscontroles uitvoeren. Haagse agenten zullen daarnaast meer gebruikmaken van bodycams, die vastleggen hoe zij te werk gaan. Er komt een anti-discriminatiecursus en een klankbordgroep zal feedback geven op de politie in de wijk. Intern moeten agenten meer ruimte krijgen om incidenten te melden. “Ze moeten hun verhaal kunnen doen en niet de reactie krijgen: zeur niet”, aldus Van Aartsen.

Kortom, emotie staat centraal in nieuwe beleidsvorming. De verandering is gericht op het luisteren naar en signaleren van de gevoelens van burgers en personeel, voornamelijk als het gaat om racisme. Het gevoel wordt erkend. Maar wordt daarmee ook het probleem opgelost? Alhoewel de meldingen dalen, komt discriminatie in Den Haag nog steeds vaker voor dan gemiddeld genomen in heel Nederland.⁵

3.3 Ontwerpen van maatwerk

De overheid heeft vanuit ieder perspectief ander handelingsrepertoire voor het omgaan met onvrede. En dat is geen willekeurig instrumentarium, maar instrumentarium dat door de ordening naar de perspectieven betekenis krijgt. Daarbij is de vraag wat de maat van het maatwerk is, waaraan afgemeten wordt of het passend maatwerk is. Dat kan bijvoorbeeld door het vraagstuk centraal te stellen. Of bijvoorbeeld door aan te sluiten bij het metier dat in de organisatie gebruikelijk is.

⁵ <http://www.ad.nl/den-haag/nog-steeds-veel-discriminatie-in-den-haag-a502ab14/>

De vraag is vervolgens ook het instrumentarium dat vanuit de kwadranten wordt ingezet. Dat kan door te kiezen voor één van de kwadranten, het kwadrant dat het beste aansluit bij de specifieke casus, of door te stellen dat elk kwadrant een goede oplossing biedt als het maar goed wordt doorlopen. Daar bestaat naar ons idee geen uniforme werkelijkheid of uniform antwoord voor. Kwestie is wel dat sprake zou moeten zijn van een bewuste strategie, van een afweging van kwadranten ten opzichte van elkaar en in relatie tot de tonen van de onvrede, die op hun beurt alleen door grondige analyse en aanwezigheid in de buurt van de onvrede kenbaar te maken zijn. Lukraak door elkaar doen, of iets doen omdat het 'ook wel eens zou kunnen werken' heeft grote risico's op een averechts effect in zich, net als het op een slechte manier toepassen van het instrumentarium in een bepaald kwadrant. Ook met de rechtmatige aanpak kan de overheid in relatie tot onvrede ver komen, mits ze die goed uitvoert.

Dat maakt dat de overheid in relatie tot onvrede steeds op zoek moet naar maatwerk voor concrete situaties. De praktijk (bijvoorbeeld bij aardbevingen in Groningen) laat zien dat dit een zoektocht is. Hetzelfde geldt voor de onvrede over discriminatie in Den Haag. In onderstaand schema geven we voor elk van de perspectieven het repertoire weer, bij wijze van samenvatting.

Perspectief	Instrumentarium	Gedrag
De rechtmatige overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Noodmaatregelen nemen - Vergunningen verstrekken - Verordeningen uitvaardigen - Een menigte toespreken - Informatiebijeenkomst geven 	<ul style="list-style-type: none"> - Orde handhaven - Op basis van gezag - Autoritair vermogen - De wet uitvoeren - Beschermen - Toewijzen - Ontzeggen - Direct ingrijpen - Verkondigen - Regels naleven
De presterende overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken nakomen - Onafhankelijke commissie aanstellen - Adviesstelsel raadplegen - Kosten-baten onderzoek uitvoeren - Risicoanalyse aanvragen 	<ul style="list-style-type: none"> - Openheid van zaken - Op basis van feiten - Cognitief vermogen - Tot de bodem uitzoeken - Beoordelen - Rapporteren - Inspecteren - Controleren - Bewijzen - Informeren - Doelmatig - Efficiënt - Hoofd koel houden
De samenwerkende overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Vergaderen - Dialoogtafel ontwerpen - Lokale klankbordgroep instellen - Inspraakavond organiseren - Bewonerscomité inschakelen 	<ul style="list-style-type: none"> - Draagvlak creëren - Op basis van consensus - Retorisch vermogen - Compromissen maken - Overeenstemming bereiken - Afspraken nakomen - Akkoorden sluiten - Regelingen maken - Meedoen - Uitvoerig met elkaar spreken
De responsieve overheid	<ul style="list-style-type: none"> - Open avonden verzorgen - Bewonersgesprekken voeren - Huisbezoeken brengen - Tussen de mensen staan bij protest - Spreken met slachtoffers - Schade lokaal bekijken 	<ul style="list-style-type: none"> - Gevoelens erkennen - Op basis van ondersteuning - Empathisch vermogen - Inleven - Meevoelen - Verplaatsen - Ondersteunen - Geruststellen - Bemoedigen - Verbinden - Weten wat er leeft

Schema 2 Vier overheidspectieven op onvrede.

4 Conclusie: strategisch omgaan met onvrede

De idee dat de overheid maatwerk zou kunnen en misschien wel moeten leveren in de omgang met onvrede, maakt onvrede tot een *strategische kwestie*. Onvrede is niet iets dat de overheid pas kan zien (aankomen) als die zich manifesteert in onrust. Als er eenmaal mensen zijn in groepen die het niet meer aankunnen, waardoor ze schreeuwend en slaand van hun onvrede blijk geven, is er daarvoor al een langere periode geweest waarin zich gevoelens van onvrede hebben opgebouwd. En natuurlijk zijn die persoonlijk, maar ze zijn ook heel vergelijkbaar. Bepaalde gebieden in Nederland worden nu eenmaal harder getroffen door economische crises dan andere, bepaalde steden, dorpen en regio's zijn economisch kwetsbaarder dan andere. Bepaalde demografische groepen zijn gevoeliger voor veranderingen in hun omgeving dan andere en voelen zich eerder onveilig bijvoorbeeld. Over dergelijke inzichten bestaan cijfers, kaarten en overzichten die helpen om inzicht te bieden in de mate waarin gevoelens van onvrede zich kunnen opbouwen in plaatsen, wijken en buurten. Naar ons idee geeft dit essay aanleiding om als overheid *proactief* na te denken over hoe de opbouw van onvrede kan worden geadresseerd voordat die leidt tot maatschappelijke onrust en hoe onrust het best tegemoet getreden kan worden om die niet verder te laten escaleren.

Grondtonen en perspectieven vormen samen een kompas om door de onvrede te laveren. Met de tonen (formeel-juridisch, financieel-economisch, politiek-bestuurlijk en sociaal-cultureel) kan scherper worden gekeken naar wat er aan de hand is. Ze bieden inzicht in onvrede op een manier die recht doet aan de diverse motivaties en emoties die daar aan ten grondslag kunnen liggen. Uit de veelheid aan geluiden kunnen tonen worden geordend. Maar ook vanuit verschillende tonen kan naar een bepaalde uitdrukking van onvrede worden gekeken. Zo zijn weer andere dingen zichtbaar. Het geeft zicht op wat iemand zegt en waar dat vandaan komt.

De vier overheidsperspectieven helpen vervolgens om scherper te interveniëren. De perspectieven laten niet één strategie zien, maar scheppen de mogelijkheid om zelf een maatwerkstrategie te vormen. Door specifiek te werken vanuit een kwadrant, of door een combinatie van kwadranten te maken die instrumentarium biedt dat in combinatie met elkaar helpt om onvrede van een antwoord te voorzien. Dat is ook een kwestie van het uitvoeren van een kwadrant naar de regels van dat kwadrant. Niet halfslachtig, niet ingehouden, niet als probeersel omdat het ‘wel eens zou kunnen werken’ maar met overtuiging. Nu gebeurt het nog te vaak dat er vanuit de overheid weinig oog is voor de verschillende tonen van onvrede en tegelijkertijd niet bewust wordt gekeken naar de vier strategieën voor het omgaan ermee. We zien nog wel eens dat alles lukraak door elkaar wordt gedaan. Dat leidt soms tot een wirwar van signalen, optredens, gezichten en interpretaties bij onvrede in de samenleving. Dit is terug te leiden tot twee centrale kwesties die om antwoord verlegen zitten. Ten eerste, als de nadruk wordt gelegd op een van de perspectieven is het nodig dat de overheid zich afvraagt of ze ook handelt volgens de regels der kunst van dat perspectief en wat ervoor nodig is om dat te bereiken. Ten tweede is het nodig dat de overheid zich bij een combinatiestrategie – met verschillende perspectieven en dus ook verschillende rollen – afvraagt hoe die rollen goed te combineren zijn op een manier die er toe leidt dat ze elkaar niet tegenwerken of neutraliseren, maar versterken en elkaars negatieve kanten compenseren.

In dit essay hebben we beoogd een kompas voor onvrede te ontwikkelen dat helpt om de werkelijkheid scherper te analyseren en koers te bepalen om uit de onvrede te komen. Daarmee is vanzelfsprekend niet het laatste woord over onvrede gezegd. Integendeel, naar ons idee zou dit kompas opmaat kunnen zijn naar verder gesprek over en verkennen van handelingsopties die de overheid in staat stellen om strategisch om te gaan met onvrede. Wij zien uit naar dat gesprek.

Geraadpleegde bronnen

- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Brink, G. van den (1996). *Onbehagen in de politiek: Een verkenning van de tijdsgeest tegen het einde van de eeuw*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek / De Balie.
- Brons, C.R. (2014). *Political discontent: in the Netherlands in the first decade of the 21st century*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cauter, L. de (2004). *De capsulaire beschaving. Over de stad in het tijdperk van angst*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Docters van Leeuwen, A. (2009). 'Leviathan of Golem. Over Populisme, de kloof en de elite', *Bestuurskunde* 18(1): p. 34-44.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Elchardus, M. (2015). *Voorbij het narratief van neergang*. Leuven: LannooCampus
- Elias, N. (2011). *Het Civilisatieproces: Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action. Volume 2: the critique of functionalist reason*. Cambridge: Polity UK.
- Hajer, M. & W. Versteeg (2010). *Van ondergraving naar ondervraging: Over de vormgeving van gezag in een gemediatiseerde wereld*. In: De toekomst van het openbaar bestuur. Den Haag: WRR.
- Hajer, M. & H. Wagenaar (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Heijne, B. (2016). *Onbehagen. Een nieuw licht op de beschaafde mens*. Amsterdam: Ambo Anthos.
- Marx, K. (1867). *Das Kapital*, Bd. I. MEW, Bd, 23, 405.
- Mellink, B., P. van Dam & J. Turpijn (2014). *Onbehagen in de polder: Nederland in conflict sinds 1975*. Amsterdam: AUP.
- Mill, J.S. (2003) [1859]. *On liberty*. Mineaola: Dover Publications Inc.
- Mishra, P. (2017). *Age of Anger: A History of the Present*. Amsterdam: Penguin Books.
- Moïsi, D. (2009). *De geopolitiek van emotie: Hoe culturen van angst, vernedering en hoop de wereld veranderen*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Mouffe, C. (2008). *Over het politieke*. Kampen: Klement.
- Norris, P. (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. London: Harvard University Press.
- Potmes, T., M. van Bezouw, & M. Kutlaca (2014). *Van collectief ongenoegen tot orde verstoringsen*. Den Haag: WODC.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schnabel, P. (2011). Van traditioneel progressief naar modern conservatief. In: P. Dekker & J. den Ridder (red.) *Stemming onbestemd*, pp. 17-25. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Schulz, M., I. den Heijer, J.H. de Baas en M. van der Steen (2017), *Sturen en stromen: overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*, Den Haag: NSOB/ Provincie Zuid-Holland.
- Steen, M. van der, N. Chin-A-Fat, M. van Twist en J. Scherpenisse (2014), *Naar een ge(s)laagde strategie*, Den Haag: NSOB.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB & PBL.
- Steen, M. van der, J. Scherpenisse en M. van Twist (2015), *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB.
- Steenvoorden. E. (2016). *Societal Pessimism: A Study of its Conceptualization, Causes, Correlates and Consequences*. Amsterdam: Netherlands Institute for Social Research | University of Amsterdam.
- Steur, B., E. van Doorne en T. Zandstra (2017). *Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Askant.
- Vulpen, B. van, D. Bresser, E. Cartens, E. van Schaik & M. Schulz (2017). *Over de grenzen van onbehagen: Mediaverkenning van het thema 'maatschappelijk onbehagen' in België (Vlaanderen), Denemarken, Duitsland, Frankrijk, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in de periode 2010-2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vulpen, B. van & M. Schulz, (2017). *Maatschappelijk onbehagen: een kwestie van de periferie?* Beschikbaar via www.socialevraagstukken.nl/maatschappelijk-onbehagen-in-de-periferie/
- Wilkinson, R.G. & K. Pickett (2009). *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Penguin.
- Winter, M. de, S. Harchaoui, D. de Ruiter & J. Zuure (2013). *Onbehagen voorbij: Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

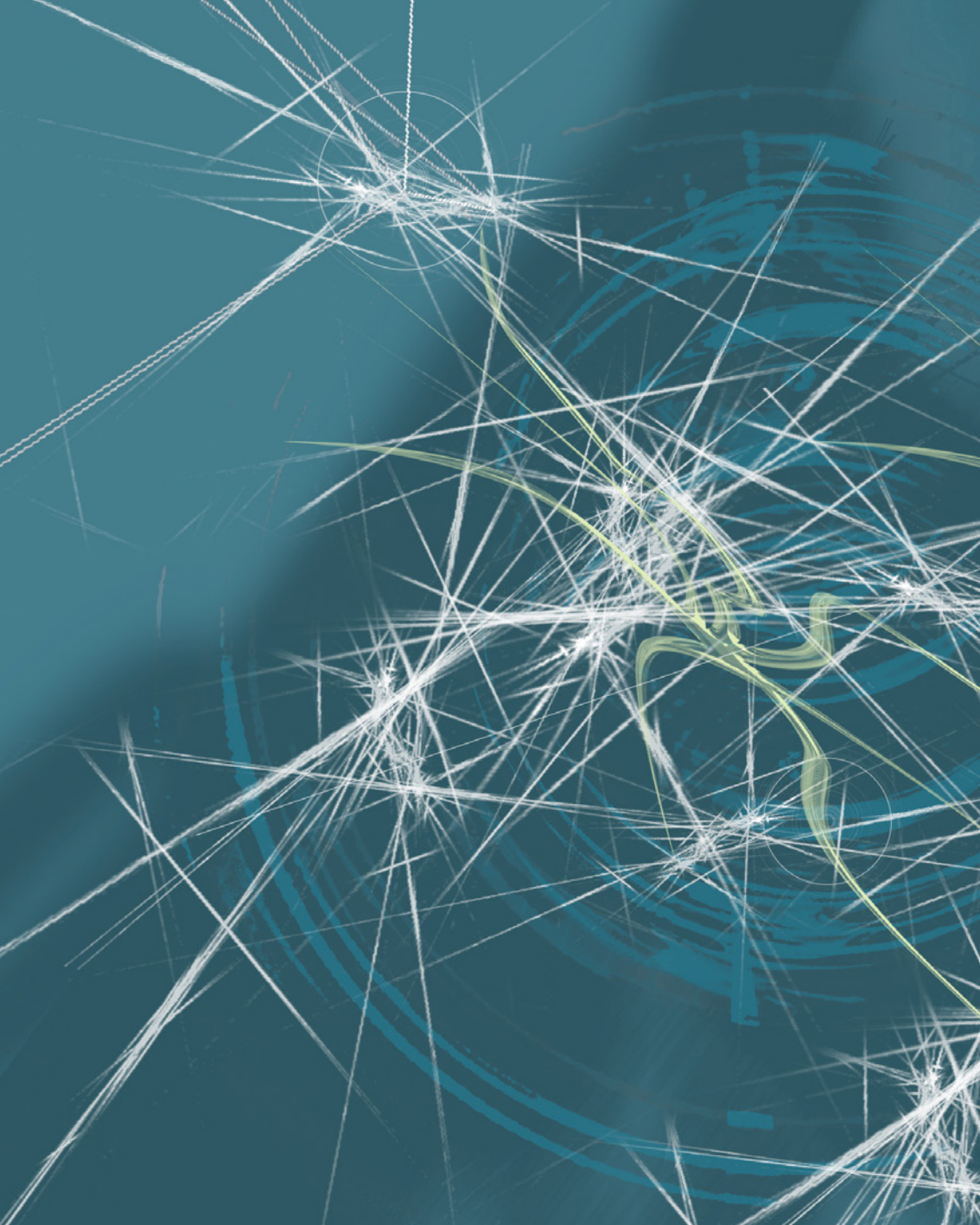
De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.





NSOB ■ ■

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl