

## ESSAY



# OMGAAN MET HET ONBEHAGEN

Bij de verkiezingen was maatschappelijk onbehagen een belangrijk onderliggend thema. In vrijwel ieder debat kwam de vraag naar voren wie wij zijn en hoe wij met elkaar willen omgaan. Maatschappelijk onbehagen is een onderlegger voor gedrag en overtuigingen. Daarmee is het een belangrijk, maar moeilijk te duiden fenomeen voor het openbaar bestuur. Boudevijn Steur, Thomas Zandstra en Ellen van Doorne\* stellen dat het onbehagen niet alleen negatief moet worden geduid, maar ook positieve kanten heeft.

Wat is eigenlijk maatschappelijk onbehagen? Het gaat over de bezorgdheid van mensen over de staat van de samenleving. Een bezorgdheid die veelal onder de oppervlakte blijft, en waaraan een veelheid aan ontwikkelingen ten grondslag ligt. De bezorgdheid strekt zich uit naar de bredere samenleving en naar de toekomst. Het gaat dus niet zozeer om de vraag of mensen hun persoonlijke toekomst als negatief beschouwen. Zorgen gaan vaak over de vraag of onze kinderen het nog wel beter krijgen dan wij.

Aan het maatschappelijk onbehagen van mensen liggen ruwweg drie verklaringen ten grondslag. Hoewel de redenen van mensen op papier redelijk uit elkaar te trekken zijn, lopen zij in de werkelijkheid door elkaar heen en tellen zij op.

De sociaal-culturele verklaring kan in grote lijnen worden gevonden in de overgang van de georganiseerde, gestructureerde samenleving naar de vloeibare samenleving. Het gaat dan om het wegvallen van traditionele instituties, de toenemende individualisering en de daarmee samenhangende prestatiesamenleving.

Een andere verklaring, de sociaal-economische, vindt vooral zijn basis in de toenemende technologisering en globalisering, waardoor bepaalde groepen in de samenleving er (in absolute of relatieve zin) op achteruit zijn gegaan. Daarnaast gaat het over de toename van economische onzekerheid, in werkelijkheid en in perceptie.

Ten slotte is daar nog de politieke verklaring. Daarbij gaat het vooral om de afnemende grip van de nationale politiek op de samenleving en de afnemende betekenis van omvattende ideologieën in de politiek.

## **SUBSTANTIEEL WANTROUWEN**

Het onbehagen, de bezorgdheid van mensen is van alle tijden, maar er zijn aanwijzingen dat het onbehagen groter wordt. Dat heeft implicaties voor het openbaar bestuur. Wij hebben daarbij ruwweg vier gevolgen onderscheiden, die overigens niet allemaal negatief zijn.

In de eerste plaats zet maatschappelijk onbehagen druk op de legitimiteit van het overheidshandelen. Het gaat hier uitdrukkelijk om een schaal, die reikt van wantrouwen jegens de politiek en overheid tot de verminderde navolging van wet- en regelgeving. Op dit moment richt het maatschap-

pelijk onbehagen zich vooral op de legitimiteit van een aantal actoren, zoals politieke partijen en politieke ambtsdragers. Het gaat daarbij minder om het democratische systeem als zodanig. Burgers hebben de afgelopen decennia minder vertrouwen gekregen in politieke partijen en politieke ambtsdragers. Vooralsnog is er geen sprake van verminderde navolging van regelgeving, maar er is wel degelijk sprake van een substantieel wantrouwen. Druk op de legitimiteit van overheidshandelen is overigens niet alleen problematisch: het scherpt de overheid deze steeds weer te verdienen.

Maatschappelijk onbehagen leidt tot een verandering in electorale voorkeuren van burgers. Mensen bij wie een groot maatschappelijk onbehagen heerst, hebben een grotere electorale voorkeur voor partijen die de oorzaken voor dit onbehagen benoemen. Het gaat dan om (een combinatie van) de reeds genoemde oorzaken: sociaal-culturele, sociaal-economische en politieke oorzaken. Populistische partijen – vooral rechts-populistische – waren de eerste die een narratief naar voren brachten. Kern van het narratief is dat specifieke exogene factoren (migranten, globalisering, machtige bedrijven, corrupte (EU)-politici) de samenleving bedreigen. In dit narratief wordt vaak de nieuwe partij met een nationalistisch profiel gezien als de enige actor die in staat is deze misstanden te onderkennen en met oplossingen te komen.

## **ONDERSTROOM**

De vraag is natuurlijk of de verandering van het politieke landschap per se problematisch is voor het functioneren van het openbaar bestuur. Voor ons wordt dit pas problematisch als de veranderingen in het politieke landschap resulteren in onbestuurbaarheid, bijvoorbeeld doordat coali-





tievorming niet mogelijk is of het bestuur instabiel is. Of als de rechtstaat op welke wijze dan ook in het geding is. Maatschappelijk onbehagen is ook een mechanisme dat bijdraagt aan het politiseren van onderbelichte thema's. Het mobiliseert mensen bepaalde zorgen te agenderen. Door de geuite zorgen kan een thema op de politieke agenda komen. Maatschappelijk onbehagen leidt dan uiteindelijk tot een koerswijziging van het beleid. Hierdoor kan het object van maatschappelijk onbehagen uiteindelijk verdwijnen, waardoor het onbehagen zelf ook afneemt.

Dat hebben we bijvoorbeeld gezien aan het einde van de negentiende eeuw bij de sociale kwestie en het kiesrecht. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is dat deels gebeurd met het adresseren van de integratieproblematiek. Voor die tijd bestond het optimistisch beeld dat de integratie van nieuwkomers redelijk goed slaagde. Na onder meer de opkomst van Pim Fortuyn en de publicatie van 'Het multiculturele drama' kwamen de problemen met de integratie van nieuwkomers hoog op de agenda. Een laatste consequentie van maatschappelijk onbehagen is het overschrijden van normen door mensen. Aanleiding is vaak een incident of een gebeurtenis. De latente bezorgdheid van mensen komt dan aan de oppervlakte; het transformeert van onderstroom naar bovenstroom. Daar zijn veel voorbeelden van te geven. Zo verzamelden demonstranten zich op 6 mei 2002 bij het Torentje nadat Fortuyn was neergeschoten in Hilversum. Zij uitten hun onvrede onder meer door auto's in de brand te steken in de nabijgelegen parkeergarage. Ook in de afgelopen twee jaar waren er gewelddadige incidenten, zoals bij de protesten tegen de komst van AZC's, de zwarte pieten-discussie en de dood van de Arubaanse Mitch Henriquez door politie-optreden in Den Haag. De vraag is uiteraard wat het handelingsrepertoire is van bestuurders als dergelijke normoverschrijdingen in het verlengde van maatschappelijk onbehagen zich voordoen.

#### **HANDELINGSPERSPECTIEVEN**

Maatschappelijk onbehagen is geen fenomeen dat verdwijnt – en in onze opvatting is dat ook helemaal niet erg. Het gevoel van bezorgdheid over de toekomst zal ►

**'Aanleiding is vaak een incident of een gebeurtenis'**





**BOUDEWIJN STEUR,**  
CLUSTERHOOFD STRATEGIE BIJ HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES



**THOMAS ZANDSTRA,**  
COÖRDINEREND BELEIDSMEDEWERKER STRATEGIE BIJ HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES



**ELLEN VAN DOORNE,**  
RAADADVISEUR KIEM (KENNIS, INTERNATIONAAL, EUROPA EN MACRO-ECONOMIE) BIJ HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKRELATIES

*\*Zij schreven het essay op persoonlijke titel.*

altijd blijven bestaan. Uiteraard zijn er mogelijkheden om dit onbehagen te beperken, al is dat vooral een politieke aangelegenheid. Door het maken van bepaalde politieke keuzes is het immers mogelijk de oorzaken van dit onbehagen te adresseren, al moeten we ons van de maakbaarheid geen te grote illusies maken. Onbehagen bestaat immers ook in de beste verzorgingsstaten ter wereld. Wij gaan daar verder niet op in. Wij willen vooral focussen op de vraag hoe het openbaar bestuur om moet gaan met onbehagen. Het openbaar bestuur wordt immers dagelijks geconfronteerd met mensen die in min of meerdere mate het gevoel hebben dat het niet goed gaat. Wij onderscheiden vijf handelingsperspectieven. In de eerste plaats moeten er vanuit het openbaar bestuur nieuwe verbindingen met de samenleving worden gemaakt. De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de werkzame mensen in het openbaar bestuur, ongeacht of dat ambtenaren, bestuurders of volksvertegenwoordigers zijn, onvoldoende zicht hebben op wat er leeft en speelt in de wereld om hen heen. Zij zitten in hun eigen bubbel en beschikken over onvoldoende mogelijkheden om die bubbel uiteen te laten spatten. Daardoor worden de zorgen

## ‘Binnen het openbaar bestuur prevaleert politieke correctheid boven de aansluiting op de leefwereld van mensen’

van mensen onvoldoende geïdentificeerd, waardoor het niet op de politieke agenda verschijnt. De oplossing bestaat deels uit een grotere diversiteit aan achtergronden binnen het overheidsapparaat, maar dat is niet voldoende. De komende jaren zal structureel ingezet moeten worden op diep begrip over en weer, door het versterken van de dialoog tussen het openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties, bedrijven en individuele mensen. Dit kan onder meer door het organiseren van maatschappelijke stages, uitwisselingen of detacheringen, maar ook door nadrukkelijker de samenwerking te zoeken bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Investeren in een andere bejegening van burgers is een tweede handelingsperspectief voor het openbaar bestuur. De wijze waarop mensen door het openbaar bestuur worden bejegend, doet ertoe. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de vele goede ervaringen met het programma Prettig contact met de overheid. Dit programma heeft laten zien dat het er vooral om gaat hoe mensen worden behandeld. Het maakt zo veel uit of bestuurders of ambtenaren de tijd nemen voor hun contacten met burgers, of zij hun overwegingen voor een bepaald besluit weten uit te leggen en toe te lichten en of zij begrip hebben voor de gevoelens van mensen. Waar kan deze investering dan uit bestaan? Te denken valt bijvoorbeeld aan het bijbrengen van mediation-vaardigheden zodat bestuurders en ambtenaren vooral inzetten op bemiddeling, maar ook aan communicatie vaardigheden om laaggeletterden en digi-onvaardigen effectiever te bereiken.

### **POLITIEKE CORRECTHEID**

Een derde handelingsperspectief voor het openbaar bestuur is dat de problemen worden aangepakt die ten grondslag liggen aan dit maatschappelijk onbehagen. Dit perspectief heeft twee kanten. In de eerste plaats gaat het dan niet alleen om maatschappelijke problemen die vanuit het perspectief van het openbaar bestuur als problematisch worden gezien, maar ook om de problemen zoals die door mensen worden ervaren. De perceptie wat een maatschappelijk probleem is, kan immers verschillen. We wezen al eerder op het belang van wederzijds begrip. In de tweede plaats is

het belangrijk dat maatschappelijke problemen ook concreet worden benoemd. De taal van weldenkendheid die binnen het openbaar bestuur wordt gebruikt om maatschappelijke problemen te duiden wordt vaak niet (h)erkend door mensen op straat. Binnen het openbaar bestuur prevaleert politieke correctheid boven de aansluiting op de leefwereld van mensen. Resistentie tegen verandering is het gevolg. Ook om die reden is de eerder bepleitte versterkte dialoog met maatschappelijke organisaties en bedrijven van groot belang om tot geloofwaardige beleidsalternatieven te komen. De inzet op *evidence based* beleid kan – als vierde handelingsperspectief – een bijdrage leveren aan het reduceren van maatschappelijk onbehagen. Dit kent twee facetten. In de eerste plaats is het openbaar bestuur met meer evidence based beleid beter in staat met oplossingen voor problemen te komen. Het is dan uiteraard wel van belang om de juiste problemen aan te pakken, zoals wij bij het vorige handelingsperspectief al aan de orde hebben gesteld. In de tweede plaats is het noodzakelijk dat de communicatie over deze evidence beter wordt gecommuniceerd. Vaak wordt vanuit het openbaar bestuur onvoldoende duidelijk gemaakt waarom voor een specifieke oplossing of instrument wordt ingezet. Een relativerende kanttekening is hier op zijn plaats. Uit onderzoek weten we dat rationele argumenten niet helpen om beelden en emoties te adresseren. En dat de positie van ‘experts’ überhaupt niet onomstreden is.

### **ESCALATIE**

Het laatste handelingsperspectief heeft betrekking op situaties, waarin maatschappelijk onbehagen in onrust, onvrede en woede omslaat. Vaak gaat deze omslag gepaard met ongewenst gedrag, zoals vandalisme en geweld. Dat zagen wij bijvoorbeeld gebeuren bij het voorgenomen besluit voor een asielzoekerscentrum in Geldermalsen. Adequaat optreden staat dan centraal. Binnen het openbaar bestuur moet meer gevoel bestaan in het herkennen van signalen die een dergelijke overgang van onbehagen naar onrust markeren. Dit is noodzakelijk, omdat het openbaar bestuur daarmee eerder in kan spelen op de bezorgdheid van mensen zonder dat het escaleert. ●