

De kracht van verontwaardiging

WET SOFT

A
U
P

samengesteld door Sarah L. de Lange & Jasper Zuure

#WOEST

De kracht van verontwaardiging

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

Inhoud

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

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

Over een onbevreesd openbaar bestuur dat voorbereid is op verontwaardigde burgers

Jasper Zuure & Sarah L. de Lange

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. De verontwaardiging van burgers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. De veerkracht en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. De rol van het openbaar bestuur

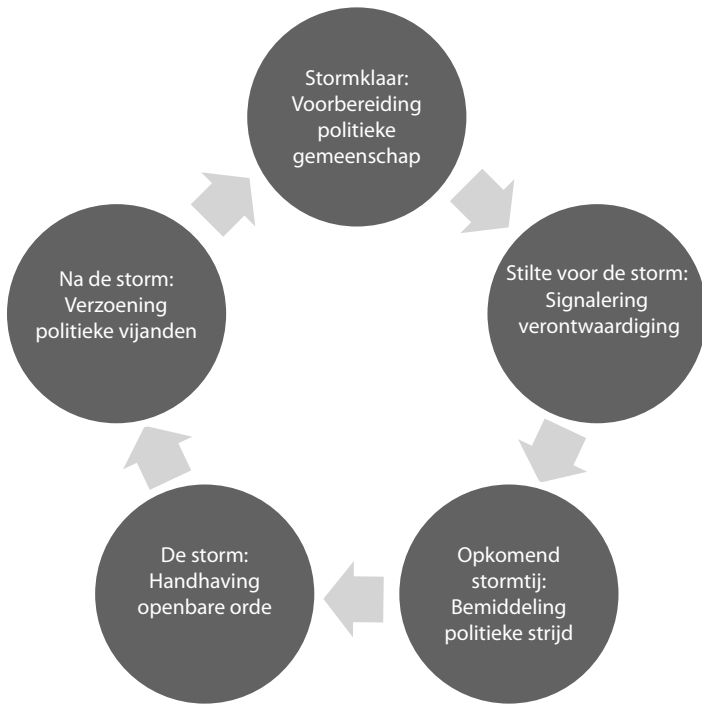
Als het gaat om de rol van het openbaar bestuur in de democratische rechtsstaat, en dan met name de bemensing van zijn instituties, dan is deze tweeledig. Ten eerste heeft het openbaar

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

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

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

Figuur 1. Handelingsperspectieven voor het openbaar bestuur



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

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

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

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

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

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

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

4. Tot slot: een strijdbaar openbaar bestuur

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

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

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

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

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

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

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

5. Drie rode draden in de bundel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatuur

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

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

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