

An aerial, high-angle photograph of a large crowd of people gathered on a city street at night. The scene is illuminated by streetlights, creating a warm, orange glow. In the foreground, several police officers in dark uniforms and helmets are visible, some standing in a line. The crowd extends far into the background, filling the street and surrounding areas. A street sign is visible in the upper right corner, reading "Queen W".

Van collectief ongenoege tot ordeverstoringen

Tom Postmes

Maarten van Bezouw

Maja Kutlaca

Colofon

Onderzoek Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het Wetenschappelijk
Onderzoek- en Documentatiecentrum, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen

Auteurs

Prof. Dr. Tom Postmes, Rijksuniversiteit Groningen
Maarten van Bezouw, MSc, Rijksuniversiteit Groningen
Maja Kutlaca, MSc, Rijksuniversiteit Groningen

Begeleidingscommissie

Dr. Otto Adang (voorzitter), Politieacademie
Dr. Lonneke van Noije, Sociaal en Cultureel Planbureau
Drs. Janine Odink, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Drs. Theo van Mullekom, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Dr. Jacquélien van Stekelenburg, Vrije Universiteit

Ontwerp

Anne-Marijn van Rooij, www.studioanne-marijn.com

© 2014; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden.
Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk,
fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van het WODC.

Samen- vattⁱng

Wereldwijd is sinds 2010 een sterke stijging van het aantal massale protesten en grootschalige rellen zichtbaar. In veel gevallen heeft dit verstrekkende gevolgen voor de nationale veiligheid, met name voor de sociale en politieke stabiliteit. In Nederland is deze toename minder acut merkbaar. Toch is ook in ons land sprake van ongenoegens en heerst een zekere mate van angst voor “onrust”. In dit rapport maken wij een analyse van uitingen van collectief ongenoegen aan de hand van vier vragen:

- Hoe leidt ongenoegen tot grootschalige publieke conflictgedragingen?
- Welke factoren bepalen de omvang van dergelijke conflictgedragingen en hun nasleep?
- Wat zijn aanknopingspunten voor de overheid om vormen van ongenoegen en publieke conflictgedragingen te dempen c.q. tegen te gaan?
- Welke vormen van maatschappelijk ongenoegen en van grootschalige publieke conflictgedragingen raken de nationale veiligheid van Nederland?

We beantwoorden deze vragen door een aantal processen te beschrijven en te verbinden. Goed begrip van massaal conflictgedrag vereist inzicht in verschillende vormen van massagedrag: ook vreedzaam protest of andere collectieve gedragsreacties kunnen een gevolg zijn van collectief ongenoegen. Voor het begrip van ongenoegen zelf is het nodig om meer te weten over het ontstaan en de gevolgen van collectieve emoties en in de dynamiek van de publieke opinie. Hierbij komen inzichten uit de sociologie, psychologie, communicatiewetenschap, politicologie en geschiedenis samen. Dit rapport bundelt en integreert dan ook inzichten en empirisch onderzoek op het gebied van ongenoegen, massaal geweld en ander massagedrag, escalatie en de-escalatie van grootschalig conflictgedrag.

ONGENOEGEN

Ongenoegen is een emotie, of om exact te zijn het *voorstadium* van een emotie. Het is een negatieve gemoedstoestand met een subject (iemand die de emotie beleeft) en een object (iets of iemand die de emotie oproept). Gevoelens van ongenoegen vragen om een interpretatie, een zogenaamde *appraisal*. Een voorbeeld kan dit verduidelijken: als iemand op straat je een duw geeft roept dit ongenoegen op. We zoeken naar een verklaring voor het gebeurde (hij deed het expres, hij deed me onrecht aan) en die verklaring bepaalt de emotie die we voelen (boosheid, verontwaardiging) en die onze reactie motiveert (ik gaf hem een duw terug, ik ga verhaal halen). Kenmerkend voor *appraisals* is dat ze je in staat stellen om over je emoties een verhaal te vertellen.

Als er een gemeenschappelijke aanleiding is voor de emotie en als de emoties gedeeld worden met anderen, dan spreken we over **collectief ongenoegen**.¹ Dat collectieve herken je op het moment dat je in staat bent om te zeggen dat wij ontevreden zijn over onze situatie. Men voelt, denkt en handelt in zo'n situatie niet meer alleen namens zichzelf maar namens een groep mensen, vanuit een gedeelde sociale identiteit. Dit proces treedt met name op als mensen zich sterk identificeren met de groep, als er sprake is van een wij/zij-tegenstelling en als men de mogelijkheid ervaart om eendrachtig te handelen. Een sterk "wij" gevoel wordt ook bekrachtigd door communicatie of door een historie van eendrachtige samenwerking.

Zoals gezegd zijn *appraisals* een soort "verhaal." Als men die verhalen deelt roept dit vergelijkbare emoties op bij anderen (mits die in het ongenoegen delen en/of empathie ervaren met de bron). Dit proces speelt een centrale rol in het verspreiden van collectieve ongenoegens.

Collectieve uitingen van ongenoegen lijken soms uit het niets te komen. Dat komt deels omdat we ons niet bewust zijn van de emoties die bij anderen leven. Op basis van het bewustzijn dat bestaat binnen de eigen groep en bij andere groepen kunnen we vier verschillende situaties onderscheiden. Is zowel de eigen groep als de andere groep zich bewust van het ongenoegen, dan is er sprake van een **bovenstroom**. Als hetzij de eigen groep, hetzij andere groepen, of zelfs beide onbekend zijn met het ongenoegen dan is het ongenoegen voor sommigen een **onderstroom** in de zin dat men erdoor verrast wordt als het besef doorbreekt dat er sprake is van collectief ongenoegen. Schijnbaar plotselinge uitbarstingen van ongenoegen kunnen terug te voeren zijn op dit gebrekkige bewustzijn. Onderstromen in kaart brengen is lastig: er is niet één publieke opinie die men kan meten of waaraan men ongenoegen kan aflezen.

Emoties en ongenoegens spelen zonder meer een rol in massagedrag. Dat wil niet zeggen dat massagedrag irrationeel is of dramatisch "anders" dan gewoon individueel gedrag: emoties spelen

een rol bij veel gedragskeuzes, net als rationele keuzes en andere sociale processen zoals imitatie. Het in kaart brengen van emoties is echter nuttig, met name omdat het helpt de intensiteit en de aard van het **gedrag** te voorspellen. Emoties vormen een brug tussen onbestemd ongenoegen en concreet gedrag. Uit ons onderzoek blijkt dat veel van de collectieve emoties die relevant zijn voor massagedrag een morele component hebben: boosheid, minachting, walging, angst en wrok.

CONSEQUENTIES VAN COLLECTIEF ONGENOEGEN

Collectief ongenoegen kan de basis zijn voor massagedrag, maar zoals gezegd is het slechts een van de vele factoren die een rol spelen. We onderscheiden in dit rapport vier vormen van massagedrag: protest, gewelddadig conflictgedrag, terugtrekking of inactie. Hierbij moet opgemerkt dat protest doorgaans relatief weinig voorkomt en gewelddadig conflictgedrag meestal zeldzaam is. In de meerderheid van de situaties leidt collectief ongenoegen tot inactie of vormen van terugtrekking.

Protest is poging tot beïnvloeding van anderen door bijvoorbeeld de straat op te gaan, maar stuurt niet per definitie aan op confrontatie. De drie psychologische factoren *sociale identiteit*, *verwachte effectiviteit* en *gevoelens van woede of onrecht* zijn tezamen goede voorspellers voor deelname aan collectief protest. Allerlei achtergrondfactoren zoals armoede, omgevingsfactoren of individuele verschillen zijn geen goede voorspellers. Ze kunnen een rol spelen bij het aanjagen van protest op het moment dat er in communicatie via (sociale) media en sociale netwerken reuring over ontstaat.

Gewelddadig conflictgedrag komt slechts in een klein deel van protesten voor. Het komt bovendien voor in situaties die weinig met ongenoegen te maken hebben (bijvoorbeeld onder hooligans). Bij geweld door of jegens de politie en geweld tussen groepen burgers spelen verwachtingen vooraf een centrale rol. Als de partijen zich voorbereiden op conflict, bijvoorbeeld omdat er sprake was van geweldgebruik in het verleden of omdat men angstig is, dan neemt de kans dat geweld wordt gebruikt toe. Er spelen iets andere emoties dan bij protest: walging, minachting en wraak zijn van belang. Ook plunderingen *kunnen* een vorm van conflictgedrag zijn. Als plunderingen uitbreken in de context van grootschalige geweldpleging (iets wat overigens vrij zeldzaam is) dan zien we dat de voorspellers van plundering deels overeen komen met de voorspellers van andere vormen van geweldpleging. Maar plunderingen in groepsverband hoeven geen collectieve oorsprong te hebben. Als de mogelijkheid zich voordoet om ongestraft te plunderen dan kan zich een gelegenheidscoalitie vormen bestaande uit meerdere individuen met soms zeer uiteenlopende motieven zoals winstbejag of persoonlijk ongenoegen.

Een derde vorm van gedrag die men kan vertonen als gevolg van collectief ongenoegen is **migratie of zelf-segregatie**: men kiest ervoor om de situatie te ontvluchten of zich terug te trekken in de eigen groep. Er zijn zeer vele redenen voor migratie. Collectieve onvrede is slechts een van de vele, maar juist voor Nederland lijkt deze relevant. Onderzoek suggereert dat emigratie weg van Nederland voortkomt uit ontevredenheid met het publieke, collectieve domein. Migratie in omgekeerde richting naar Nederland toe lijkt vaak economisch gemotiveerd. Zelf-segregatie komt voornamelijk voort uit de wens van de dominante meerderheid (blanke Nederlanders) om het contact met minderheden en allochtonen te reduceren.

Een laatste consequentie van collectief ongenoegen is dat men zich schikt: **inactie**. Inactie betekent niet per se dat men apathisch is en daarom niet protesteert; het kan een gemotiveerde keuze zijn. Deze keuze kan gemaakt worden op basis van een kosten-batenanalyse waarbij men concludeert dat de effectiviteit van de actie gering is. Dat kan komen omdat men denkt dat het probleem onvermijdelijk is. Ook kunnen de middelen om protest te faciliteren beperkt zijn (het ontbreekt aan macht, organisatie of gelegenheid). Ook kan een bepaalde ideologie of levensovertuiging een obstakel zijn bij protest. In dergelijke gevallen zal men proberen de negatieve emoties te reduceren, in plaats van te protesteren.

GEWELDESCALATIE ALS PROCES

Het ontstaan van collectief geweld is moeilijk te voorspellen. Dat komt deels omdat collectieve geweldpleging een dynamisch proces is tussen twee of meer groepen. Het is de verandering van de relatie tussen deze groepen die maakt dat escalatie optreedt. Daarbij spelen verschillende mechanismen en factoren een rol. Voorafgaand hebben de betrokkenen **verwachtingen** over de ander. De politie schat bijvoorbeeld het risico in dat een bepaalde groep geweld zal gebruiken, vaak op basis van stereotype verwachtingen of een voorgeschiedenis van geweldgebruik. Gevoelens van wraak zijn een risicofactor. Ook de aard van een evenement en de eventuele legitimatie van geweld binnen de groep beïnvloeden verwachtingen van geweldgebruik.

Tijdens een protest kunnen er zich allerlei **incidenten** voordoen en er kunnen misverstanden ontstaan over de bedoelingen van de andere partij. Deze kunnen escalatie in de hand werken. Wat voor individuele daders een ludieke actie is, kan door de slachtoffers en hun medestanders uitgelegd worden als confrontatie van hen tegen ons. Als vervolgens de hele groep verantwoordelijk gehouden wordt, is er een grotere kans op escalatie. Toch is de **reactie** op incidenten vaak beheerst. Men doet een poging om onwenselijk gedrag in toom te houden en vechtpartijen worden vaak in de kiem gesmoord. Mocht er wel sprake zijn van rellen, dan duren deze meestal niet lang.

Zeer incidenteel monden uitwisselingen van actie en reactie uit in een langduriger collectief conflict. In dergelijke situaties ziet men dat het niveau van ongenoegen hoog blijft of zich zelfs uitbreidt. Tevens speelt mee dat collectieve geweldpleging een bevredigende activiteit kan zijn: rellen is een leuk spel, het collectief handelen geeft een prettig gevoel van macht en het samen rechtzetten van wat krom is, schept tevredenheid en trots. Zo lang het leuk blijft, duurt het voort. Er zijn ook praktische redenen waarom conflicten lang kunnen voortduren: er zijn voldoende middelen, de (zelf)organisatie is goed en er zijn autoriteiten die geweldpleging goedkeuren of aanmoedigen.

Sociale media maken een snelle mobilisatie van mensen mogelijk via persoonlijke netwerken, in afwezigheid van een protestorganisatie. Sociale media spelen waarschijnlijk een rol bij het ontstaan van ongenoegen en de vorming van een gedeelde sociale identiteit, bijvoorbeeld door het verspreiden van pakkende beelden die het conflict framen op een wijze waar velen warm voor lopen. Goed onderzoek naar de rol van sociale media bij de escalatie van protest en geweld is echter schaars.

PREVENTIE EN DE-ESCALATIE

We hebben gezien dat een gedeelde sociale identiteit een belangrijke voorspeller is van collectieve uitingen van ongenoegen. Dit wil echter niet zeggen dat een massa mensen zich daardoor uniform zal gedragen: mensen behouden hun gezonde verstand, worden niet meegesleept door emoties en geweld komt relatief weinig voor. Wel kan er een dynamiek ontstaan waarin geweldgebruik gezien wordt als legitiem. Overheid en politie kunnen in dit proces een bron van escalatie zijn, met name als mechanismen ontbreken om disproportioneel ingrijpen te ontmoedigen. We bespreken hier enkele kernprincipes van preventie en de-escalatie die in praktijksituaties zijn beproefd.

Allereerst is het van belang dat er vooraf **kennis opgebouwd** wordt over relevante groepen. Essentieel daarbij is om te kijken naar relaties tussen en binnen groepen. Het nuanceren van de stereotypen die men over een groep heeft, zal onder andere helpen om de juiste verwachtingen vooraf te formuleren. Verder moeten **sociale relaties en dialoog** onderhouden worden. Contacten en dialoog zijn nuttig bij de signalering en preventie van collectief ongenoegen, maar ook bij de de-escalatie van kleine conflicten. Bij het onderhouden van deze relaties is het van belang dat er niet alleen contact is met (zelfbenoemde) leiders van groepen, maar dat men contact onderhoudt met verschillende niveaus binnen een groep en met strategisch gekozen personen die kunnen bemiddelen en invloed kunnen uitoefenen op momenten dat spanningen ontstaan. Speciale aandacht is daarnaast nodig voor het **signaleren van morele commotie**. Morele emoties zijn, zoals gezegd, voorspellers van protest en conflictgedrag. Hoe sterk zijn deze emoties? Hoe breed worden ze gedeeld? Is de uiting ervan legitiem of zelfs normatief binnen een groep?

Goede communicatie is cruciaal in situaties waarin collectieve ongenoegens opbloeien. Een dialoogteam, een buurtagent of onderhandelaar kan in een vroeg stadium de dialoog aangaan bij spanningen “op straat”—dit werkt de-escalierend. Goede communicatie met direct betrokkenen is tevens van belang op het moment dat politie of overheden overgaan tot actie. Misverstanden over de motieven of intenties van de tegenpartij voeden doorgaans het conflict omdat men geneigd is de handelingen van de ander als vijandig of laaghartig te zien. Een essentieel onderdeel van effectieve communicatie is de bereidheid naar een ander te luisteren. Iemand die zich niet gehoord voelt gaat luider roepen of keert zich af. Beide reacties verstoren de goede relaties en vormen een mogelijke basis voor conflict op korte of langere termijn.

Een goed uitgangspunt bij de preventie van conflict is als de overheid ernaar streeft om de legitieme doelen van de (doorgaans vreedzame) meerderheid te **faciliteren**. Hiermee ontstaat een situatie waarin burgers mede betrokken zijn bij de uitvoering van beleid en dit verkleint de kans op weerstand tegen “opgelegde beslissingen”. Bovendien marginaliseert deze aanpak groepsleden die om wat voor reden dan ook extremere (onwettige) acties willen ondernemen.

Mochten er situaties ontstaan waarin ingrijpen noodzakelijk is, dan is het essentieel dat **gericht en proportioneel** te doen. Als een individu of kleine groep zich misdraagt dan zal een ongedifferentieerde aanpak van het probleem doorgaans woede, onbegrip en mogelijk verzet oproepen van sommige vreedzame omstanders. Ongedifferentieerd politieoptreden kan zo een prima middel zijn om een heterogene mensenmassa te verenigen, tegen de politie. Tijdens deze gerichte en proportionele acties is het van groot belang om goed te blijven communiceren met organisatoren, arrestanten en omstanders, om de reden van de ingreep te verklaren. Indien men begrijpt waarom ingrijpen noodzakelijk is, dan verkleint dit de kans op vijandige reacties en escalatie.

Het laatste deel van het rapport buigt zich over de vraag in hoeverre grootschalige ordeverstoringen een bedreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Hierbij zal veel afhangen van de aard van de onlusten. Zeker is dat er typen onlusten zijn die zeer ingrijpende gevolgen hebben voor de nationale veiligheid. In Nederland lijkt men op dit moment vooral bezorgd over ongeregelde heden door etnische minderheden of in achterstandswijken. Inderdaad zijn rellen zoals in Londen (2011) of Parijs (2005) niet irrelevant voor Nederland. Maar de meest voorkomende ongeregelde heden van dit moment, internationaal, zijn van een heel andere soort. We zien veel protesten van jongeren en protesten tegen van corruptie betichte regeringen. Hoger opgeleiden spelen hierin een prominente rol. Het idee dat dit soort protest en geweld in Nederland passé is getuigt van een gebrek aan voorstellingsvermogen en historisch besef. Het moment dat Nederland een gewelddadige protestgolf meemaakt is niet exact te voorspellen. Zeker is dat inzichten zoals in dit rapport beschreven ook in de toekomst noodzakelijk zullen blijven om het risico op dergelijke escalatie te minimaliseren.

