

**WORKING PAPER**

# **Maatschappelijke reacties na incidenten**

**Een verkennend onderzoek naar het onderscheid tussen, en determinanten van, maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie**

*Ira Helsloot, Jelle Groenendaal, Michiel In 't Veld*



**Creating knowledge for society**

Nijmegen, September 2014

BSK14-02

**Institute for Management Research  
Radboud University**



# **Maatschappelijke reacties na incidenten**

Een verkennend onderzoek naar het onderscheid tussen,  
en determinanten van, maatschappelijke commotie,  
bezorgdheid en agressie

Ira Helsloot  
Jelle Groenendaal  
Michiel In 't Veld

**15 september 2014**





## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2. Drie typen maatschappelijke reacties na incidenten</b>	<b>7</b>
<i>Definitieproblematiek van maatschappelijke onrust</i>	7
<i>Drie typen maatschappelijke reacties</i>	10
<i>Maatschappelijke versus groeps- en individuele reacties</i>	11
<i>Relaties tussen de drie typen maatschappelijke reacties</i>	14
<b>3. Maatschappelijke commotie</b>	<b>16</b>
<i>Inleiding</i>	16
<i>Determinanten van maatschappelijke commotie</i>	16
<i>Casus 1: Brand De Punt, 9 mei 2008</i>	20
<i>Casus 2: De ondergrondse CO2-opslag Barendrecht, 2008</i>	22
<b>4. Maatschappelijke bezorgdheid</b>	<b>25</b>
<i>Inleiding</i>	25
<i>Determinanten van maatschappelijke bezorgdheid</i>	25
<i>Casus 1: Taugé- en komkommer bezorgdheid, 2011</i>	27
<i>Casus 2: Bankrun op DSB, 2009</i>	28
<b>5. Maatschappelijke agressie</b>	<b>31</b>
<i>Inleiding</i>	31
<i>Determinanten van maatschappelijke agressie</i>	31
<i>Casus 1: Rellen in Londen, augustus 2011</i>	34
<i>Casus 2: Opstand vrachtwagenchauffeurs, Frankrijk, najaar 2013</i>	36
<b>6. Implicaties voor overheidsoptreden: eerste ideeën</b>	<b>38</b>
<b>7. Het geheel overziend</b>	<b>40</b>

# 1. Inleiding

## Aanleiding

Bijzondere gebeurtenissen (hierna: incidenten) kunnen voor emotionele reacties in delen van de samenleving zorgen. Bekende voorbeelden hiervan zijn de reacties na de moord op Pim Fortuyn (2001), de moord op publicist en cineast Theo van Gogh (2002), de reeks ontmaskeringen van pedofielen in de periode 2009-2010 (met als bekendste voorbeelden Benno L. en Robert M.), de Project X-rellen in het Groningse Haren (2012) en meest recent de aardgasbevingen in Groningen.

Deze emotionele reacties worden door media, politici en adviseurs al snel gevat onder de noemer 'maatschappelijke onrust'. Daarbij hoort dan de verwachting dat de overheid in actie komt om deze emotionele reacties te beteugelen, waarbij het idee dominant lijkt dat deze emotionele reacties ongewenst zijn en een falen van de autoriteiten aantonen. Ook bestaat het idee dat de emotionele reacties kunnen escaleren en daardoor aanzienlijke maatschappelijke schade ontstaat. De overheidsreactie werkt echter in sommige gevallen een verdergaande de maatschappelijke reactie in de hand doordat zij de emoties verder versterkt.

De afgelopen jaren is in verschillende publicaties ingegaan op het fenomeen maatschappelijke (of sociale) onrust. Deze publicaties bevatten voor overheden een aantal betekenisvolle aanbevelingen om met maatschappelijke onrust om te gaan. Wie zich echter verdiept in de publicaties worstelt echter met de vraag wat nu maatschappelijke onrust precies is. Die ongedefinieerdheid maakt het lastig voor overheden om over werkelijk effectieve en proportionele maatregelen te besluiten.

## Onderzoeksdoel en vraag

Het doel van dit verkennende onderzoek is daarom om meer precies de verschillen tussen bepaalde typen maatschappelijke reacties te duiden. Op basis hiervan kan dan in vervolgonderzoek onderzocht worden wanneer de overheid moet ingrijpen bij verschillende typen maatschappelijke reacties na incidenten of risico's en wat dan effectieve en proportionele maatregelen zijn. En hoe overheden geholpen kunnen worden bij het bepalen van het type maatschappelijke reactie en de maatregelen die effectief en proportioneel zijn.

De onderzoeksvraag van dit verkennende onderzoek luidt daarmee:

*Welke verschillende vormen van maatschappelijke reacties na incidenten en het publiek worden van risico's zijn er en wat zijn de factoren die deze verschillende maatschappelijke reacties verklaren?*

De focus in deze verkenning ligt op de *maatschappelijke* reactie, en dus niet de reacties van specifieke groepen en/of individuen naar aanleiding van incidenten en risico's. Groeps- en individuele reacties naar aanleiding van incidenten en risico's zijn namelijk al veel beter

onderzocht.<sup>1</sup> Het onderscheid tussen deze maatschappelijke, groeps- en individuele reacties wordt verderop in de verkenning uitgebreider besproken.

## Methodologie

De methodologie van dit verkennende onderzoek is een literatuurstudie en een casuonderzoek. Op basis van nationaal en internationaal (wetenschappelijk) onderzoek is nagegaan welke verschillende vormen van maatschappelijke reacties na incidenten te onderscheiden zijn en welke factoren het ontstaan van deze verschillende reacties verklaren.

Door middel van documentanalyse en mediascans zijn vervolgens cases uitgelicht die ter illustratie van de verschillende besproken maatschappelijke reacties kunnen worden gezien. Het uitgangspunt was om casus te selecteren die representatief zijn voor de typen maatschappelijke reactie die onderscheiden worden en die daarnaast goed gedocumenteerd zijn.

De inzichten uit de literatuurstudie en casus zijn samengebracht in een model waarin de verschillende vormen van maatschappelijke reacties na incidenten zijn opgenomen.

De beoordeling of overheidsreacties in de verschillende casus effectief en proportioneel waren, valt buiten de reikwijdte van dit verkennende onderzoek.

## Leeswijzer

Deze rapportage bestaat inclusief de inleiding uit 7 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de drie typen maatschappelijke reacties na incidenten. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt respectievelijk ingegaan op maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie. Hoofdstuk 6 geeft onze eerste ideeën over de betekenis van dit onderzoek voor het overheidsoptreden bij maatschappelijke reacties na incidenten. In hoofdstuk 7 wordt het geheel van deze rapportage samengevat in een 'geheel overziend'.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Quarantelli, E. L., & Dynes, R. R. (1968). Looting in civil disorders: An index of social change. *American Behavioral Scientist*, 11(4), 7-10; Haslam, S. A., Reicher, S. D., & Platow, M. J. (2010). *The new psychology of leadership: Identity, influence and power*. New York: Psychology Press; Reicher, S., Stott, C., Cronin, P., & Adang, O. (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 27(4), 558-572; Stott, C., Adang, O., Livingstone, A., & Schreiber, M. (2008). Tackling football hooliganism: A quantitative study of public order, policing and crowd psychology. *Psychology, Public Policy, and Law*, 14(2), 115; Schreiber, M., & Adang, O. (2010). The Poles are coming! Fan behaviour and police tactics around the World Cup match Germany vs. Poland (Dortmund, 14 June 2006). *Sport in Society*, 13(3), 470-488; Spaaij, R. (2012). *Understanding lone wolf terrorism: Global patterns, motivations and prevention*. Springer; Moskalenko, S., & McCauley, C. (2011). The psychology of lone-wolf terrorism. *Counselling Psychology Quarterly*, 24(2), 115-126; Quarantelli, E. L., Ponting, J. R., & Fitzpatrick, J. S. (1974). Police Department Perceptions of The Occurrences of Civil Disturbances. *Sociology and Social Research*, 59, (1), 30-38.



## 2. Drie typen maatschappelijke reacties na incidenten

### Definitieproblematiek van maatschappelijke onrust

In de wetenschappelijke en vakliteratuur is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan maatschappelijke reacties na incidenten. Het merendeel van de literatuur gaat over maatschappelijke reacties die 'maatschappelijke onrust' genoemd worden.<sup>2</sup> Een korte verkenning van deze literatuur maakt echter meteen duidelijk dat er geworsteld wordt met wat maatschappelijke onrust nu precies is. Er is met andere woorden sprake van een definitieproblematiek: 'Wat de één als maatschappelijke onrust beschouwt, wordt door de ander als een crisis benoemd, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlading van sociale spanningen.'<sup>3</sup>

We nemen twee recente definities onder de loep: Johannink et al. (2013) hebben maatschappelijke onrust gedefinieerd als: 'Hevige ongerustheid en emotionele reacties bij (diverse) groepen mensen als gevolg van een schokkende gebeurtenis, waarbij het risico bestaat op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid en een toename van de problematiek.'<sup>4</sup>

Merk op dat maatschappelijke onrust in deze definitie een containerbegrip is dat staat voor het gehele mogelijk palet aan negatieve gevoelens en acties van delen van de maatschappij na een incident of het bekend worden van een risico. Maar deze definiëring van maatschappelijke onrust is om meer redenen problematisch:

- Ten eerste wordt gesproken over het risico op escalatie. De vraag is echter wanneer er sprake is van een dergelijk risico, en breder of dit risico niet altijd in min of meerdere mate in de maatschappij aanwezig is.
- Ten tweede zijn er veel situaties denkbaar die in de volksmond ook onder maatschappelijke onrust worden geschaard, zoals de reactie van groepen mensen op een voedselincident, zonder dat hierbij sprake is van een (dreigende) verstoring van de openbare orde.
- Ten derde lijkt deze definitie van maatschappelijke onrust een overheidsoptreden te legitimeren, of sterker, te vereisen. Maatschappelijke onrust wordt namelijk weggezet als sociaal onwenselijk verschijnsel, dat door de overheid gekanaliseerd lijkt te moeten worden (het wordt immers gekoppeld aan een verstoring van de openbare orde en veiligheid, een primaire overheidsstaak). In veel situaties waarin gesproken wordt over maatschappelijke onrust, hoeft een overheidsreactie echter helemaal niet vanzelfsprekend te zijn. Het ontstaan van maatschappelijke onrust, zo kan worden betoogd, kan ook beschouwd worden als een

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld: DSP Groep. (2007). *Maatschappelijke onrust: leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer*. Amsterdam: DSP Groep; Meershoek, A. J. J. (2012). Beheersing van grootschalige sociale onrust: grondtrekken van een Nederlandse traditie. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 10, 4-5; Bos, J. Van Es, A.M.D. Muller, E.R. (2010). *Als maatschappelijke onrust dreigt. Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L.* Den Haag: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisis management; Johannink, R.H., I. Gorissen & N.K. van As (2013). Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties? Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

<sup>3</sup> Van Hoek, A. De Kleuver, J. Van Soomeren, P. (2007). *Wei Ji en de menselijke maat. Onderzoek Maatschappelijke Onrust*. Amsterdam: DSP Groep. Zie ook: Politie (Oktober 2012). Handreiking. Communicatie bij maatschappelijke onrust na ernstige geweldsincidenten.

<sup>4</sup> Johannink, R.H., I. Gorissen & N.K. van As (2013). Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties? Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

normaal maatschappelijk verschijnsel. Een reactie van de overheid kan deze emoties mogelijk langer dan nodig in stand houden of zelfs aanwakkeren.

Een tweede recente definitie van maatschappelijke onrust, geformuleerd door de DSP Groep, luidt als volgt: 'Maatschappelijke onrust is het verschijnsel waarbij één of enkele incidenten plaatsvinden, die vervolgens – mede ten gevolge van structurele kenmerken van sociale, fysieke, economische en/of demografische aard – leiden tot een groter aantal of ernstiger incidenten, die op hun beurt leiden tot subjectieve en/of objectieve problemen op het gebied van openbare orde en veiligheid.'<sup>5</sup>

Volgens de DSP Groep is dus sprake van maatschappelijke onrust als de volgende ingrediënten aanwezig zijn:

- een voedingsbodem (onderliggende maatschappelijke problemen);
- één of meerdere incidenten (die heftige reacties veroorzaken bij burgers, in de media of in de politiek, en die symbool staan voor de onderliggende maatschappelijke problemen. Dit kan een dramatisch incident zijn, maar ook een vrij klein incident dat de druppel vormt die de emmer doet overlopen);
- het (als reactie op dit incident) optreden van massale dan wel ernstige aantasting van de openbare orde en veiligheid.

De DSP Groep stelt dat er bij maatschappelijke onrust een verband dient te zijn tussen voedingsbodem, incidenten en optredende gevolgen die de openbare orde en (subjectieve) veiligheid bedreigen. Daarbij hoort volgens de DSP Groep het ingrijpen van de overheid om de openbare orde te waarborgen: 'Er moet bij maatschappelijke onrust sprake zijn van een extra inzet van politie en/of hulpdiensten (meer en/of zwaardere inzet).'<sup>6</sup>

Volgens de DSP Groep is de definitie die zij maatschappelijke onrust geven niet van toepassing op het gedrag van burgers bij fysieke crises, omdat bij deze crises geen zogeheten 'crisismakelaars' zouden zijn die 'door een probleem op een bepaalde manier te definiëren hopen het onder een specifieke noemer op de politieke agenda te krijgen en/of er hun voordeel mee te doen'. Bij deze nadere specificering van maatschappelijke onrust zijn een aantal opmerkingen te maken. Ten eerste zijn er bij fysieke crises wel degelijk crisismakelaars actief die de crisis proberen aan te grijpen om er hun voordeel mee te doen. De recente reeks voedselschandalen is bijvoorbeeld door pressiegroepen als Milieu Defensie en Food Watch aangegrepen om hun belangen op de politieke en maatschappelijke agenda te zetten. Ten tweede maakt deze specificering geen integraal onderdeel uit van de definitie. Er kan dus niet gesteld worden dat maatschappelijke reacties op fysieke crises per definitie niet tot maatschappelijke onrust gerekend mogen worden.

Bij de definitie van de DSP Groep zijn nog meer kanttekeningen te plaatsen:

- Ten eerste is het onduidelijk wat precies bedoeld wordt met 'maatschappelijk'. In de rapportage van de DSP Groep worden verschillende voorbeelden onder de noemer maatschappelijke onrust geschaard, terwijl in deze voorbeelden eerder sprake is van een aantal individuen of een specifieke, vaak geografisch gebonden, groep die handelt

<sup>5</sup> Van Hoek, A. De Kleuver, J. Van Soomeren, P. (2007). Wei Ji en de menselijke maat. Onderzoek Maatschappelijke Onrust. Amsterdam: DSP Groep.

<sup>6</sup> Ibid.



(bijvoorbeeld de casussen Vinkenslag Maastricht, Slotervaart in Amsterdam en de rellen tussen Ajax/Feyenoord).

- Ten tweede wordt maatschappelijke onrust net als in de definitie van Johannink et al. (2013) gepresenteerd als deviant gedrag dat het optreden van de overheid vereist. In de analyse van de casus Slotervaart wordt door de auteurs van het DSP rapport een COT onderzoek aangehaald, waarin wordt opgemerkt dat juist het niet optreden door de politie de situatie had kunnen de-escaleren: “achteraf gezien [zou] het beter zijn geweest als de buurtregisseur en de surveillanten hun aanvankelijke poging om de kwestie van de brandende prullenbak rustig af te wikkelen, hadden voortgezet. Met het verbaliseren en het aanhouden van de jongen escaleerde de situatie.” Maatschappelijke onrust vereist dus niet per definitie een zwaarder optreden van de overheid om de openbare orde te kunnen handhaven. Andersom laat dit voorbeeld wel een ander bekend mechanisme zien, namelijk dat het optreden van de overheid maatschappelijke onrust in de hand kan werken. Crisislab noemt dit mechanisme ‘actie is reactie’.

#### **Actie is reactie een bekend mechanisme**

In de wetenschappelijke literatuur zijn veel casus beschreven waarin het mechanisme van actie is reactie is aangetoond. Bekend is de studie van Stott en Drury naar de rellen rond een nieuwe belasting in het Verenigd Koninkrijk. De auteurs beschrijven de volgende bevinding: *‘the present analysis found that, when the context changed from ‘poll tax protest’ to ‘police attack’, so participants’ identities changed from non-violent opposition to the former to self-defence against the latter. Further, such self-defence became possible only because the perceived police attack was seen to affect not just a violent minority but the crowd as whole.’*<sup>7</sup>

- Ten derde en tot slot wordt het bestaan van een voedingsbodem, door de auteurs ook wel aangeduid als dieperliggende maatschappelijke problemen, toegevoegd aan de definitie van maatschappelijke onrust. Het is echter de vraag of er echt altijd een voedingsbodem nodig is voor het ontstaan van maatschappelijke onrust. Otto Adang stelt bijvoorbeeld dat bij rellen tussen groepen onderling en tussen groepen en de politie geldt dat met name de activatie van een bepaalde sociale identiteit ervoor zorgt dat individuen geneigd zijn zich te gedragen volgens de normen van de groep.<sup>8</sup> Dit impliceert dat maatschappelijke onrust ook een emergent proces kan zijn zonder dat hiervoor een diepere voedingsbodem bestaat.

#### **Voedingsbodem bij Brusselse rellen 2009-2010?**

In september 2009 en begin 2010 escaleerden samenlevingsproblemen in bepaalde wijken van Brussel. Allochtone jongeren gingen op de vuist met de politie. In recent onderzoek is gekeken in hoeverre subjectieve gevoelens van discriminatie bij deze allochtone jongeren (hierna minderheden) hiertoe een voedingsbodem vormden.<sup>9</sup> In het onderzoek worden de percepties van Brusselse minderheden ten aanzien van discriminatie vergeleken met die van Antwerpse minderheden. De resultaten van het onderzoek laten zien dat er geen verschil is in ervaren groepsdiscriminatie tussen Brusselse en Antwerpse minderheden. Ook het niveau

<sup>7</sup> Stott, C., & Drury, J. (2000). Crowds, context and identity: Dynamic categorization processes in the 'poll tax riot'. *Human Relations*, 53(2), 247-273.

<sup>8</sup> Adang, O. (2002). Collectief geweld tussen voetbal-'supporters'. *Tijdschrift voor Criminologie*. 44(2), 172 ev.

<sup>9</sup> Vandezande, V., Phalet, K., & Swyngedouw, M. (2011). Zijn gevoelens van discriminatie mede oorzaak van rellen in Brussel? Een vergelijking van Turkse en Marokkaanse minderheden in Brussel en in Antwerpen. *Brussels Studies*, (47), 1-15.



van de gepercipieerde groepsdiscriminatie in de contacten met de politie verschilde niet significant in beide onderzochte steden. Dit werpt de vraag op in hoeverre onderliggende maatschappelijke problemen als discriminatie een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij het ontstaan van de Brusselse rellen.

Kortom, de huidige definitie van maatschappelijke onrust biedt volgens ons niet de conceptuele duidelijkheid die nodig is om maatschappelijke reacties te kunnen doorgronden en als overheid een bevredigende oplossingslijn te kunnen bepalen. Daarom proberen we in de volgende paragraaf een onderscheid aan te brengen tussen verschillende typen maatschappelijke reacties.

### **Drie typen maatschappelijke reacties**

Op basis van de literatuur en met name door een secundaire analyse van de voorbeelden die in de literatuur beschreven staan, komen wij tot drie verschillende typen van maatschappelijke reacties na incidenten: maatschappelijke commotie, maatschappelijke bezorgdheid en maatschappelijke agressie.

- Maatschappelijke commotie staat voor de maatschappelijke behoefte om emoties en opvattingen te uiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten en risico's. Het praten over incidenten en risico's kan dienen als een gezonde ontlading van de emotie. Het maatschappelijk verkeer wordt niet (drastisch) beïnvloed.
- Maatschappelijke bezorgdheid wordt gedefinieerd als de maatschappelijke zorgen die door een incident of risico zijn ontstaan en die tot actie leiden bij groepen in de samenleving, waarbij onbedoeld het normaal maatschappelijk verkeer verstoord kan worden.
- Maatschappelijke agressie is gedefinieerd als de maatschappelijke acties naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer.

We spreken over 'maatschappelijk' als er binnen verschillende lagen van de maatschappij een bepaalde emotie leeft die zorgt voor discussie en/of actie. Deze emoties, discussies en acties dienen daarmee het individuele en/of groepsniveau te overstijgen.

Met 'normaal maatschappelijk verkeer' wordt bedoeld de manier waarop mensen in het dagelijkse leven met elkaar omgaan. Voor alle typen maatschappelijke reactie geldt overigens dat uit de definitie niet noodzakelijkerwijs volgt dat er geen positieve maatschappelijke gevolgen kunnen zijn naar aanleiding van de reactie. Maatschappelijke bezorgdheid kan bijvoorbeeld onbedoeld het normaal maatschappelijk verstoren, maar tegelijkertijd (al dan niet op langere termijn) leiden tot een vorm van maatschappelijke winst. De massale stakingen uit het begin van de vorige eeuw vallen onder de noemer maatschappelijke agressie (en werden toen zeker door de overheid als ongewenste maatschappelijke onrust beschouwd) maar hebben bijgedragen aan wat we nu beschouwen als een betere maatschappij. Een bekend voorbeeld zijn

de spoorwegstakingen uit 1903 die uiteindelijk hebben geleid tot de vorming van de hedendaagse vakbonden en codificatie van het stakingsrecht.<sup>10</sup>

In de onderstaande tabel worden de verschillende typen maatschappelijke reacties na incidenten nog eens samengevat en voorzien van één of meerdere voorbeelden.

<b>Fenomeen</b>	<b>Definitie</b>	<b>Voorbeelden</b>
Maatschappelijke commotie	De behoefte binnen (een gedeelte van) de samenleving om over een incident of risico te praten.	Stille tocht, gesprek van de dag, opinie en debat in lokale media
Maatschappelijke bezorgdheid	Maatschappelijke zorgen die door een incident of risico zijn ontstaan en die leiden tot actie, waarbij onbedoeld het maatschappelijk verkeer verstoord kan worden.	Kinderen niet de straat op sturen bij een griep epidemie, bepaalde producten niet kopen uit angst voor ziekte.
Maatschappelijke agressie	Maatschappelijke acties die door een incident of risico zijn ontstaan, doelbewust gericht op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer.	Rellen in de Franse voorsteden, Arabische lente.

### **Maatschappelijke versus groeps- en individuele reacties**

Hoewel deze verkenning uitsluitend gaat over de maatschappelijke reacties naar aanleiding van incidenten en risico's, is het belangrijk om helderheid te geven over het verschil tussen maatschappelijke versus groeps- en individuele reacties.

Voor de drie typen maatschappelijke reacties geldt namelijk dat deze zich ook op het groeps- en het individuele niveau kunnen afspeelen. Een individu is een persoon die eigenstandig handelt op basis van een bepaalde overtuiging. De definitie van groep is wetenschappelijk gezien ingewikkelder. In definities uit de literatuur wordt uitgegaan van 'verbondenheid van de groepsleden met elkaar door een gezamenlijk lot, doel of sociale structuur'.<sup>11</sup> Heel praktisch interpreteren wij de verschillende mogelijke definities als beteknend dat een groep bestaat uit maximaal een paar honderd mensen die alle 'slachtoffer' zijn van hetzelfde incident geografisch

<sup>10</sup> Stichting VHV, FNV (2002). *Spoorwegstaking 1903*. Via: <http://www.vakbondshistorie.nl/dossiers/article/spoorwegstaking-1903.html>, laatst bijge werkt: september 2014.

<sup>11</sup> Zoals bijvoorbeeld in een heel andere context dan maatschappelijke onrust: Aarts, M.C. en J.M.A. Rixsen - Walraven (2010). 'Groepsfunctioneren in de kinderopvang, een conceptueel kader', in: *Pedagogiek*, jaargang 30, nummer 2, p.121 – 137

en in tijd. Slachtoffer moet hier dan breed geïnterpreteerd worden zodat de aanwezigen bij de rellen in Haren hier onder vallen.

Belangrijk is met name het verschil tussen maatschappelijke agressie en groeps- of individuele agressie. Maatschappelijke agressie lijkt een zeldzaam verschijnsel te zijn in Nederland. Op groepsniveau komt deze vorm van agressie veel vaker voor. Tentatief stellen wij ons twee vormen van groepsagressie voor: geplande en emergente groepsagressie. Met geplande groepsagressie bedoelen we een groep mensen die met elkaar een plan heeft opgezet om het maatschappelijk verkeer doelbewust te verstoren. Als de groepsagressie min of meer spontaan optreedt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een actie vanuit de overheid, zouden wij willen spreken over emergente groepsagressie. Hiermee bedoelen wij de onvoorbereide acties van een groep personen naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer. Kenmerkend voor emergente groepsagressie is het fluïde karakter van de agressie: het kan vrij plotseling ontstaan (als directe reactie op een incident), maar ook weer snel uitdoven. Emergente groepsagressie is daarmee plaats- en tijdgebonden.

#### **Vele determinanten van invloed op ontstaan emergente groepsagressie**

In de wetenschappelijke literatuur zijn vele factoren benoemd die invloed hebben op het al dan niet ontstaan van agressie door een groep personen. Berkowitz benadrukt dat de mate waarin individuen geprikkeld en geïrriteerd zijn voor een belangrijk deel bijdraagt aan de mate waarin groepsagressie kan ontluiken. Als voorbeeld wijst hij op rellen in de Verenigde Staten in de jaren zestig van de vorige eeuw. Goranson en King onderzochten 17 rellen in 1967 en kwamen tot een bijzondere conclusie die mede ten grondslag ligt aan het niveau van irritatie: het weer.<sup>12</sup> In aanloop naar de rellen was het in 13 van de 17 gevallen relatief koel, terwijl het tijdens 15 van de 17 rellen gedurende de rellen bovengemiddeld warm was. Bovendien bleek uit het vergelijken van steden met korte (twee dagen of korter) en lange (langer dan twee dagen) rellen, dat het warme weer in laatstgenoemde steden langer aanhield.

Belangrijk is de opmerking dat emergente groepsagressie het resultaat kan zijn (en vaak is) van geplande agressie van een veel kleinere groep of zelfs enkele individuen. Bij voetbalrellen kan er bijvoorbeeld in het begin sprake zijn van geplande groepsagressie, gevormd door enkele personen, die vervolgens uitgroeit tot emergente groepsagressie.<sup>13</sup>

<b>Fenomeen</b>	<b>Definitie</b>	<b>Voorbeelden</b>
Geplande groepsagressie	Vorbereide acties van een groep personen naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk	Staking van vrachtwagenchauffeurs, rellende voetbalsupporters.

<sup>12</sup> Goranson, R. & D. King (1971). Rioting and Daily Temperature: Analysis of the U.S. Riots in 1967. Niet gepubliceerd manuscript.

<sup>13</sup> Adang, O. (2002). Collectief geweld tussen voetbal-'supporters'. Tijdschrift voor Criminologie. 44(2), 172 ev.

	verkeer.	
Emergente groepsagressie	Onvoorbereide acties van een groep personen naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer.	Rellende voetbalsupporters, project X rellen in Haren.

Het verschil tussen maatschappelijke agressie en emergente groepsagressie is dat de agressie niet van (verschillende lagen uit de) maatschappij komt, maar van een specifieke groep personen uit de samenleving. Deze groep is echter geen representatieve vertegenwoordiging van de samenleving, waardoor niet over maatschappelijke agressie gesproken kan worden.

Uit onderzoek is bekend dat er rellen kunnen ontstaan door de acties van slechts een kleine groep personen. Overheden hebben de neiging om te denken dat deze groep personen gesteund wordt door de achterban, bijvoorbeeld mensen met dezelfde etniciteit, terwijl uit onderzoek blijkt dat dit zelden het geval is. Dit wordt in de literatuur de “riff raff theory of riot participation” genoemd:

#### **Riff raff theory of riot participation**

*“At the core of this theory are three distinct, though closely related themes. First, that only an infinitesimal fraction of the black population actively participated in the riots. Second, that the rioters, far from being representative of the Negro community, were principally the riff-raff, that is the unattached, juvenile, unskilled, unemployed, uprooted, criminal and outside agitators. Indeed many public figures have insisted that outside agitators, especially left wing radicals and black nationalists, incited the riff-raff and thereby provoked the rioting. And third, that the overwhelming majority of the Negro population – the law abiding and respectable 98 or 99% who did not join in the rioting, unequivocally opposed and deplored the riots.”<sup>14</sup>*

Naar aanleiding van incidenten of risico's kunnen ook individuen agressief gedrag vertonen dat gericht is op het doelbewust verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer. Dit zouden wij willen beschouwen als individueel terrorisme, waarbij wij terrorisme definiëren als het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer door middel van geweld, met als doel het onder druk zetten van de bevolking of regering.

<b>Fenomeen</b>	<b>Definitie</b>	<b>Voorbeelden</b>
Individueel terrorisme	Acties van een individu naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het	Aanslagen gepleegd door Anders Breivik en Karst T.

<sup>14</sup> Quarantelli, E. L., Ponting, J. R., & Fitzpatrick, J. S. (1974). Police Department Perceptions of The Occurrences of Civil Disturbances. *Sociology and Social Research*, 59, (1), 30–38.



	normaal maatschappelijk verkeer.	
--	-------------------------------------	--

In het vervolg van deze verkenning richten wij ons uitsluitend op de maatschappelijke reacties naar aanleiding van incidenten en risico's.

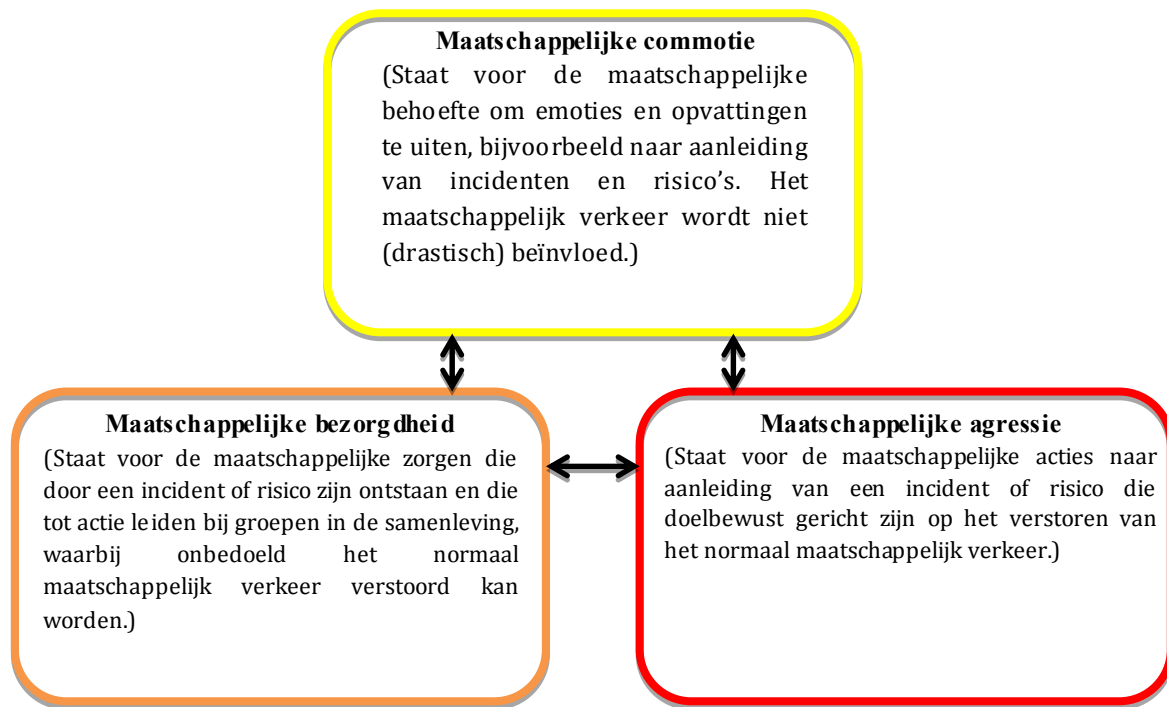
### Relaties tussen de drie typen maatschappelijke reacties

De drie typen maatschappelijke reacties staan niet boven of onder elkaar maar verhouden zich in een driehoeksverhouding tot elkaar.<sup>15</sup> Een maatschappelijke reactie kan het gevolg zijn van een andere maatschappelijke, groeps- en/of individuele reactie, maar dit hoeft niet. Theoretisch is het bijvoorbeeld mogelijk dat het ontstaan van maatschappelijke commotie leidt tot maatschappelijke bezorgdheid en mogelijk zelfs tot maatschappelijke/groeps/individuele agressie. Ook zou maatschappelijke commotie kunnen omslaan in maatschappelijke/groeps/individuele agressie zonder dat sprake is geweest van bezorgdheid. Tot slot is het ook mogelijk dat direct na een incident maatschappelijke bezorgdheid of agressie optreedt.

Een voorbeeld van de eerste verschuiving is wanneer commotie door een bepaald incident, dat het gesprek van de dag is en leidt tot discussies binnen de media, ontaardt in een verstoring van het maatschappelijk verkeer. Dit kan worden aangezet of versterkt door een overheidsinventie of door een ander extern ingrijpen. Bezorgdheid kan ook tot agressie leiden. Dit kan het geval zijn indien de emotie die bij de maatschappelijke bezorgdheid past niet (voldoende) wordt gehoord. Maatschappelijke commotie die tot agressie leidt, kan ontstaan op het moment dat er buitensporig wordt ingegrepen in een situatie die dat niet nodig heeft en wanneer daardoor nieuwe emoties binnen de samenleving ontstaan die (enigszins) erop gericht zijn op het normale maatschappelijk verkeer te verstoren.

De mogelijke relaties tussen de drie typen reacties zijn schematisch weergegeven in het volgende figuur.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld ook: Politie (Oktober 2012). Handreiking. Communicatie bij maatschappelijke onrust na ernstige geweldsincidenten.



Figuur 1: drie typen van maatschappelijke reacties.

### 3. Maatschappelijke commotie

#### Inleiding

Maatschappelijke commotie definiëren wij als de maatschappelijke behoefte om over incidenten en risico's te spreken. Deze 'actie' kan dienen als een gezonde ontlading van de emotie. De reactie zelf kan verschillende vormen aannemen. Van een discussie tussen burgers in de supermarkt, roddel en achterklap in een plaatselijk café, opinie en debat in de plaatselijke media tot en met de organisatie van een stille tocht en het beleggen van een speciale buurtbijeenkomst naar aanleiding van het incident.

Maatschappelijke commotie kan ontstaan na een incident of een serie van kleinere incidenten. Het woord incident is hierbij bewust gekozen, omdat juist het niet alledaagse aspect van de gebeurtenis maakt dat zich een collectieve emotie kan ontwikkelen. Deze gebeurtenis of serie van gebeurtenissen, of de emoties die hieruit voortvloeien, worden in het geval van commotie onderwerp van gesprek binnen een gemeenschap. Een incident kan een aangrijpende gebeurtenis zijn, zoals bijvoorbeeld een verkeersongeval op een bekend gevaarlijk kruispunt in het dorp, maar ook de voorgenomen kap van een eeuwenoude boom of de vestiging van een veroordeelde pedofiel in het dorp.

Op basis van de literatuur en de casuïstiek kunnen verschillende kenmerken van maatschappelijke commotie worden beschreven:

- er is geen sprake van een bedoelde of onbedoelde ontwrichting van het normaal maatschappelijk verkeer;
- een bepaald onderwerp houdt mensen bezig, vaak vanuit een bepaalde emotie of zorg. Soms is de emotie die naar aanleiding van een incident in een gemeenschap ontstaat juist de reden dat maatschappelijke commotie ontstaat. Er is dan sprake van emotie om de emotie;
- deze emotie wordt geuit door, veelal door over het onderwerp te spreken, iets wat in verschillende vormen kan gebeuren (denk aan bijeenkomsten, op straat of in een stille tocht).

#### Determinanten van maatschappelijke commotie

Niet alle incidenten waarbij één of meerdere personen betrokken zijn, leiden tot maatschappelijke commotie. Bij het ene incident ontstaat wel een collectieve emotionele reactie in een gemeenschap, terwijl bij andere incidenten deze reactie geheel achterwege blijft. Bij sommige incidenten is de collectieve emotionele reactie heviger dan bij andere incidenten. Bij andere incidenten ontstaat de commotie vooral door de emotie die bij een groep in de samenleving ontstaat.

In de wetenschappelijke literatuur zijn verschillende factoren benoemd die de mate van maatschappelijke commotie na een incident beïnvloeden. Deze worden hieronder besproken.

#### *Perceptie van het risico*



In wetenschappelijke literatuur wordt gesteld dat de (collectieve) reactie van burgers op veiligheidsrisico's samenhangt met de mate waarin het risico gepercipieerd wordt.<sup>16</sup> Hoe hoger de perceptie van het risico (dat wil zeggen: hoe groter het risico wordt beschouwd), hoe meer commotie er waarschijnlijk zal ontstaan. Verschillende factoren beïnvloeden de mate waarin burgers risico's percipiëren:

- vrijwillig/opgedrongen: bij risico's die vrijwillig worden aangegaan schatten burgers de kans op en de gevolgen van een risico als kleiner in dan bij risico's die onvrijwillig worden opgedrongen;
- controle/gebrek aan controle: wanneer burgers het gevoel hebben het risico zelf te kunnen beheersen, schatten ze deze als kleiner in dan wanneer ze dat gevoel niet hebben;
- eerlijk/oneerlijk: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer de voordelen en gevaren van risico's gelijkmatig over de bevolking verdeeld zijn;
- gewoon/uitzonderlijk: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer deze beschouwd worden als een vanzelfsprekend risico dat hoort bij het leven;
- gruwelijk/niet gruwelijk: de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien wanneer de gevolgen als gruwelijk ervaren worden;
- natuurlijk/kunstmatig: de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als ze een kunstmatige bron als basis hebben dan wanneer ze een natuurlijke bron als basis hebben;
- bekend/onbekend: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien als het risico een bekende oorsprong heeft;
- kinderen/geen kinderen: de kans op en gevolgen van een risico worden als groter gezien als het risico gevaar oplevert voor kinderen;
- hoge persoonlijke kans/lage persoonlijke kans: de kans op en gevolgen van een risico worden als kleiner gezien wanneer een persoon de inschatting maakt dat de kans (relatief) klein is erdoor getroffen te worden.

#### **Perceptie en commotie: Fukushima en geigertellers**

Een voorbeeld waaruit de koppeling tussen de perceptie van risico's en de aanwezigheid en mate van maatschappelijke commotie blijkt, is de kernramp in Fukushima van begin 2011. Waar de ramp enorme gevolgen had voor Japan en ook omliggende landen, bleek de commotie in Nederland klein. Het onderwerp was nieuws in de media, maar leidde tot weinig emotionele reacties onder de bevolking. Onderzoek naar de populariteit van kernenergie in Nederland, dat werd uitgevoerd in maart 2011, toonde aan dat het enthousiasme onder Nederlanders weliswaar iets was afgenomen (voor Fukushima was 54% enthousiast, daarna 46%), maar dat er bij de veiligheid van de kerncentrale in Borssele geen vraagtekens werden gezet. Minder dan tien procent maakte zich, na de ramp in

<sup>16</sup> Blake, E.R. (1995). 'Understanding outrage: how scientists can help bridge the risk perception gap', *Environmental Health Perspectives Supplements*, Vol. 103, No. S6, pp. 123-125; Ropeik, D. (2006). 'The perception gap', *Pflanzenschutz-Nachrichten Bayer*, Vol. 59, No. 1, pp. 105-116; Sjöberg, L. (1996) 'A discussion of the limitations of the psychometric and cultural theory approaches to risk perception', *Radiation Protection Dosimetry*, Vol. 68, No. 3, pp. 219-225; Slovic, P. (1987). 'Perception of risk', *Science*, Vol. 236, pp. 280-285; Starr, C. (1969). 'Social Benefit versus Technological Risk', *Science*, Vol. 165, No. 3899, pp. 1232-1238; Kahneman, D. (2003). A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality. *American psychologist*, 58(9), 697.



Fukushima, zorgen over een kernongeval in Nederland.<sup>17</sup> En hoewel sommige media melding maakten van het feit dat geigertellers 'als warme broodjes over de toonbank' gingen<sup>18</sup>, blijkt uit een nadere bestudering van dit feit dat het aantal beschikbare tellers in Nederland heel laag was en vooral werden verkocht aan overheidsinstanties die extra controles op invoer vanuit Japan moesten plegen.<sup>19</sup>

Buiten factoren die de perceptie van een risico bepalen, zijn er nog andere factoren denkbaar die invloed kunnen hebben op de mate waarin een incident aanleiding geeft tot het ontstaan van maatschappelijke commotie.

#### *Mate van schuldigheid*

Hoe onschuldiger het slachtoffer of de slachtoffers, hoe groter de maatschappelijke verontwaardiging en daarmee hoe groter de commotie die ontstaat. Kenmerkend is bijvoorbeeld de moord op een kind (bijvoorbeeld Marianne Vaatstra) die in een lokale gemeenschap tot veel meer commotie leidt dan een brute afrekening in het criminele circuit. De gruwelijkheid van het incident (zie de factoren bij de perceptie van het risico) lijkt daarmee niet altijd een bepalende indicator voor het ontstaan van commotie.

#### *Bekendheid van het slachtoffer*

Een andere determinant voor de mate van commotie die ontstaat is de bekendheid van het slachtoffer in een lokale gemeenschap. Slachtoffers van een incident die goed zijn ingebed in een lokale gemeenschap, zullen tot veel meer maatschappelijke commotie leiden dan wanneer hetzelfde bij onbekenden of relatieve buitenstaanders gebeurt. Een voorbeeld waarvoor deze factor ook van toepassing is, is het ski-ongeval van de inmiddels overleden Prins Johan Friso. Niet zozeer het ongeval (want van een relatieve usance) als wel de bekendheid van het slachtoffer binnen de Nederlandse samenleving leidde tot maatschappelijke commotie.

#### *Mediaberichtgeving*

De hoeveelheid media-aandacht is ook een determinant van de maatschappelijke commotie die ontstaat. Media kunnen reeds bestaande spanningen in een lokale gemeenschap versterken door veel aandacht te geven aan het incident dat ten grondslag ligt aan de commotie. Maar ze kunnen ook als een vliegwiel werken. Bijvoorbeeld door gevoelens van bezorgdheid en boosheid van burgers overmatig te belichten, zodat deze vervolgens op hun beurt weer gevoelens van bezorgdheid en boosheid aanwakkeren onder de lokale bevolking.<sup>20</sup> Soms komt het zelfs voor dat media in haar berichtgeving een niet bestaande maatschappelijke commotie suggereren met als gevolg dat deze alsnog ontstaat. Er is dan sprake van een zichzelf waarmakende berichtgeving (een afgeleide van 'selffulfilling prophecy'). Tegelijkertijd doen media verslag van maatschappelijke commotie, ongeacht de grootte daarvan, wat vervolgens een versterkend effect kan hebben.

#### *Slachtoffers en nabestaanden*

<sup>17</sup> Marketresponse (2011). *Kernenergie blijft populair in Nederland*. Via:

<http://www.gezondheidskrant.nl/26798/kernenergie-blijft-populair-in-nederland/>

<sup>18</sup> Hart van Nederland (22 maart 2011). *Geigertellers vliegen de winkel uit*. Via:

<http://www.hartvannederland.nl/top-nieuws/2011/geigertellers-vliegen-de-winkel-uit/>

<sup>19</sup> Persoonlijke communicatie senior-inspecteur Inspectie Leefomgeving en Transport.

<sup>20</sup> Vasterman, P. L. (2005). Media-Hype Self-Reinforcing News Waves, Journalistic Standards and the Construction of Social Problems. *European Journal of Communication*, 20(4), 508-530.





De wijze waarop de slachtoffers of nabestaanden van de slachtoffers met het incident omgaan kan de maatschappelijke commotie versterken en verzwakken. Dit blijkt duidelijk in de casus Marianne Vaatstra, waarbij de commotie in de streek wordt aangewakkerd doordat de ouders van Marianne de asielzoekers openlijk in verband brengen met de verkrachting en moord op hun dochter.

#### *Overheidsactie is reactie*

In sommige gevallen is niet het incident zelf de directe aanleiding voor het ontstaan van maatschappelijke commotie, maar de overheidsreactie op het incident. Verschillende vormen van overheidsactie kunnen onderscheiden worden:

- Opsporing en strafrechtelijk onderzoek. Nieuwe ontwikkelingen in de opsporing en strafrechtelijke vervolging kunnen invloed hebben op de mate van commotie. Het in eerste instantie niet en later wel uitvoeren van een grootschalig DNA-onderzoek leidt tot commotie in de lokale gemeenschap van Zwaagwesteinde en omgeving (casus moord Marianne Vaatstra);
- Voorzorgacties gericht op het voorkomen van maatschappelijke agressie of bezorgdheid: in de casus Benno L. lijkt het effect aanwezig dat de zeer zichtbare politiebeveiliging bij het woonhuis van L. juist leidt tot een toename van de publieke aandacht voor het woonhuis van L. Dit leidt vervolgens weer tot berichtgeving en aandacht voor de zaak L.

#### **Bedreiging vrouw van Benno L.**

Op maandag 8 juni 2009 wordt zwemleraar Benno L. aangehouden op verdenking van ontucht met meerdere kinderen. De verdachte is werkzaam in verschillende zwembaden in 's-Hertogenbosch en omliggende gemeenten. Pas in de dagen na de aanhouding wordt de omvang van de zedenzaak duidelijk. Tientallen jonge kinderen blijken door L. te zijn misbruikt. Gemeenten starten hierop met het informeren van de ouders van de (mogelijke) slachtoffers, het beleggen van informatiebijeenkomsten en het organiseren van psychosociale hulpverlening. Het huis van L. wordt direct na het uitkomen van de ontuchtzaak door de politie beveiligd.<sup>21</sup> Op 18 juni wordt de woning van Benno L. bezocht door tientallen buurtbewoners die leuzen roepen naar de vrouw van L. In de media verschijnen berichten dat in en om het huis beveiliging is geregeld. Op 19 juni verschijnt in de landelijke media het bericht dat de woning van de zwemleraar in Den Bosch leeggehaald is door de woningcorporatie. Volgens de politie is dit gebeurd "in verband met de veiligheid van de buurt en op verzoek van de vrouw van L." Voor de vrouw van L. wordt andere woonruimte gezocht.<sup>22</sup>

- Uitspraken of handelingen van politici, bestuurders als boegbeelden. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de ministers Ivo Opstelten (Veiligheid en Justitie) en Edith Schippers (Volksgezondheid) het busje dat hen rondleidde door Moerdijk na de brand in

<sup>21</sup> NOS (18 Juni 2009). *Huis Bossche zwemleraar leeggehaald*. Via: <http://nos.nl/artikel/89813-huis-bossche-zwemleraar-leeggehaald.html>

<sup>22</sup> Ibid.



januari 2011 daar niet uitkwamen.<sup>23</sup> Deze actie leidde tenminste tot extra maatschappelijke commotie en mogelijk tot een voortdurende maatschappelijk zorg over het gevaar dat nog voor de volksgezondheid bestond.

## Casus 1: Brand De Punt, 9 mei 2008

### Wat was er aan de hand?

Op 9 mei 2008 komen bij de bestrijding van een brand in een bedrijfsgebouw in De Punt in de provincie Drenthe drie brandweermensen van de brandweerpost Eelde om het leven. Het overlijden van de brandweermensen heeft impact op de lokale gemeenschap van Eelde. In de nasleep van het fatale ongeval ontstaat er door miscommunicatie en verkeerde verwachtingen onenigheid tussen nabestaanden van twee van de drie omgekomen brandweermensen enerzijds en de brandweer en gemeente (autoriteiten) anderzijds. De twee nabestaanden vinden dat ze niet tijdig geïnformeerd zijn over het overlijden van hun dierbare en dat de (psychosociale) ondersteuning vanuit de gemeente tekort schiet. Ook ervaren de nabestaanden dat de gemeente teveel aandacht geeft aan de emoties en wensen van de lokale gemeenschap en met name de brandweer. De twee nabestaanden voelen zich miskend door de gemeente in hun leed.

Dit leidt ertoe dat er frictie ontstaat in de lokale gemeenschap van Eelde waarbij er verdeeldheid ontstaat tussen groepen burgers die zich verbonden voelen met de emoties van het lokale brandweerpersoneel enerzijds en anderzijds groepen burgers die de kant van de twee weduwen kiezen. De nabestaanden van de andere omgekomen brandweerman scharen zich juist bij de brandweergemeenschap, met name omdat zij zelf jarenlang werkzaam zijn geweest bij de lokale brandweerpost van Eelde. Dit zorgt voor wrevel tussen de nabestaanden van de drie omgekomen brandweermannen, vooral wanneer de twee weduwen het monument verplaatsen dat voor de drie omgekomen brandweermannen is gemaakt zonder hierover overleg te voeren met de brandweermensen die het hebben gemaakt. Bovendien ontstaan er binnen de familie van één van de omgekomen brandweermannen interne conflicten die leiden tot extra spanningen in het dorp. In *De Volkskrant* vertelt wethouder Kosmeijer in aanloop naar de eerste herdenkingsbijeenkomst – een jaar na de brand – dat er (nog steeds) spanningen zijn in het dorp: “Het gonst. Niet openlijk, maar het dorp is onderhuids verdeeld. Ik ben weleens bang dat alle ingehouden woede er na de herdenking uit komt. Maar dat is puur gevoel. Ik hoop natuurlijk dat iedereen waardig en met respect met elkaar blijft omgaan. Ook na de herdenking.”<sup>24</sup>

De spanningen in het dorp verergeren wanneer de eigenaar van het bedrijfsgebouw waarin de brand plaatsvond – die door een deel van het dorp verguisd werd – door de politie wordt aangehouden. Wethouder Kosmeijer hierover in *De Volkskrant*: “Aanvankelijk leek niemand verantwoordelijk. Later werd de werfbaas opgepakt voor knoeien met zekeringen. Hij werd vrijgesproken van brandstichting en kreeg drie maanden voor het knoeien. Beide partijen gingen in hoger beroep. Dat dient komend najaar. De aanhouding kwam op een kwetsbaar

<sup>23</sup> Elsevier (13 januari 2011). *Kritiek op ‘knullig’ optreden bewindslieden in Moerdijk*. Via: <http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2011/1/Kritiek-op-knullig-optreden-bewindslieden-in-Moerdijk-ELSEVIER286506W/>

<sup>24</sup> De Volkskrant (9 mei 2009). *Ophef in Eelde bij eerste herdenking werfbrand*. Via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/archief/artic le/detail/330302/2009/05/09/Ophef-in-Eelde-bij-eerste-herdenking-werfbrand.dhtml>



moment. Het prille rouwproces stond totaal op z'n kop.”<sup>25</sup> Uit interviews die met de nabestaanden en direct betrokkenen in 2008 en 2009 gevoerd zijn blijkt dat de gebeurtenissen rond de brand hun weerslag hebben op de dagelijkse omgangsvormen binnen het dorp.<sup>26</sup> Er wordt in het dorp geroddeld over een vermeende buitenechtelijke relatie van een van de nabestaanden, omdat zij enkele dagen na het overlijden ‘dansend’ met een andere man wordt gezien. Op sociale media maken de kinderen van één van de slachtoffers ruzie met de kinderen van de man uit een voorgaand huwelijk. De nabestaanden van twee van de drie omgekomen brandweermannen boycotten de herdenkingsbijeenkomsten die in de jaren erna door de gemeente georganiseerd worden. In 2013 besluit ook de familie van de derde omgekomen brandweerman om niet aanwezig te zijn bij de vijfde en tevens laatste herdenkingsbijeenkomst die door de gemeente georganiseerd wordt, omdat zij vinden dat de gemeente niet goed gehandeld heeft bij het vertrek van vijf leden van brandweerpost Eelde.<sup>27</sup>

### **Waarom in deze categorie?**

Rouwverwerking gaat gepaard met verdriet en boosheid en deze emoties zijn daarmee normale menselijke verschijnselen bij een traumatische gebeurtenis. Het is onmiskenbaar dat de fatale brand invloed gehad heeft op de intermenselijke verhoudingen van inwoners van Eelde, maar van een onderbreking of verstoring van het dagelijks maatschappelijk verkeer was geen sprake. Buiten een normaal rouwproces was wel duidelijke commotie zichtbaar binnen de gemeenschap van Eelde, ook buiten het brandweernetwerk. Dit kan onder meer worden toegeschreven aan de relatieve bekendheid van de slachtoffers binnen de brandweergemeenschap en aan de manier waarop nabestaanden van de slachtoffers zich in de periode na de brand in het openbaar uitten.

### **Hoe reageerde de overheid?**

Na het fatale ongeval heeft de gemeente een projectorganisatie ingericht met als doel om invulling te geven aan de (psychosociale) nazorg voor de direct betrokkenen (nabestaanden, brandweercollega's) en de indirect betrokkenen (de lokale gemeenschap) en het rouwverwerkingsproces te coördineren. De weduwen van twee van de omgekomen brandweermannen vinden echter dat veel te veel aandacht uitgaat naar de rouwverwerking van de brandweercollega's en die van de lokale bevolking. Zij voelen zich miskend en boycotten de nazorgactiviteiten die vanuit de gemeente georganiseerd worden. Brandweer en gemeente proberen desondanks in gesprek te blijven met de nabestaanden en hun wensen leidend te laten zijn bij de verdere invulling van de rouwverwerkingsactiviteiten. Brandweercommandant De Haas in *De Volkskrant*: “De twee weduwen kunnen nog niet stabiel met hun verdriet omgaan. In die fase maken ze onverwachte afwegingen.’ De Haas hoopt nog wel constructieve gesprekken met de vrouwen te kunnen voeren. “Onze deur blijft op een kier staan.”<sup>28</sup> Vanuit de weduwen van de omgekomen brandweermannen wordt geklaagd dat leden van brandweerpost Eelde een

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Helsloot, I., E. Oomes, R. Weewer. (2009). Eindrapport evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

<sup>27</sup> RTV Noord (22 maart 2013) *Familie Soyer niet naar herdenking brand De Punt*. Via: <http://www.rtvnoord.nl/ipad/index.asp?p=119242> en Trouw (8 mei 2013) *De open wond van De Punt*. Via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/artic le/detail/3438097/2013/05/08/De-open-wond-van-De-Punt.dhtml>

<sup>28</sup> De Volkskrant (9 mei 2009). *Ophef in Eelde bij eerste herdenking werfbrand*. Via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/archief/artic le/detail/330302/2009/05/09/Ophef-in-Eelde-bij-eerste-herdenking-werfbrand.dhtml>



actieve rol vervullen bij het verspreiden van kwalijke roddels en geruchten over vermeende buitenechtelijke relaties.

## Casus 2: De ondergrondse CO2-opslag Barendrecht, 2008

### Wat was er aan de hand?<sup>29</sup>

In 2008 stelt het toenmalige Kabinet Balkenende zich tot doel om de uitstoot van broeikasgassen in 2020 ten opzichte van 1990 met 30% te verminderen. Het terugdringen van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, dat onder meer vrijkomt bij het gebruik van fossiele brandstoffen, is daarmee van groot politiek belang. Door de regering wordt een subsidie verleend van 30 miljoen euro aan Shell (en meer specifiek de NAM en OPAC) om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de raffinaderij in Pernis op te slaan in lege gasvelden bij Barendrecht.

Voorafgaand aan het verkrijgen van de subsidie informeert Shell de gemeente Barendrecht over de plannen. Het gemeentebestuur neemt een afwachtende houding in en heeft nog geen standpunt ingenomen. Het bestuur kondigt aan een 'zienswijze' te zullen vaststellen waarin aangegeven wordt welke aspecten onderdeel moeten zijn van de Milieueffectenrapportage (MER) die Shell moet opstellen om van de provincie de benodigde vergunningen voor de CO<sub>2</sub>-opslag te verkrijgen. Een eerste informatieavond voor de bewoners trekt slechts enkele belangstellenden.

In de media ontstaat er wel toenemende belangstelling voor de voorgenomen CO<sub>2</sub>-opslag. De standaardreactie in Barendrecht blijkt te zijn: waarom in vredesnaam hier? Sommige inwoners vinden het onverantwoord om te experimenteren met CO<sub>2</sub>-opslag onder een woonomgeving. Andere inwoners reageren meer gelaten en menen dat de plannen toch wel door zullen gaan: 'We hebben toch niks te vertellen in dit kleine dictatuurtje dat geregeerd wordt door multinationals.' Verschillende lokale politieke partijen geven voor het eerst hun mening over de voornemens van Shell. De uitspraak van de CDA-fractievoorzitter, van huis uit een biochemicus, haalt de media en keert vaak terug: 'Er kunnen wel honderdduizend doden vallen.'

In de mediaberichten wordt ook CO<sub>2</sub>-emissiedeskundige Cozijnsen aan het woord gelaten. Hij stelt dat de opslag niet gevaarlijk is, maar dat het beter is om juridische procedures en oproer te voorkomen door eerst proeven in een dunbevolkt gebied te houden. Hij stelt voor proefprojecten te houden in Groningen en Friesland. Volgens hem is de bevolking daar 'nuchter' en heeft de bevolking daar al veel te maken (gehad) met gasopslag. Shell laat in een reactie weten dat bewust voor Barendrecht gekozen is omdat raffinaderijen daar in tegenstelling tot Groningen en Friesland 'zuivere' CO<sub>2</sub> leveren die niet eerst schoongemaakt hoeft te worden.

Eind 2008 neemt de publiciteit in de media voor het CO<sub>2</sub>-gasopslagproject verder toe, omdat rond die tijd minister Cramer van Milieu moet beslissen over de gunning van het proefproject. Cramer zegt aan het gemeentebestuur van Barendrecht toe dat de opslag er alleen komt als dat veilig kan gebeuren. Die toezegging neemt de zorgen van burgemeester Van Belzen niet weg. 'Wij vinden dat er voor dit plan draagvlak moet zijn onder de bevolking. Dat draagvlak is er

---

<sup>29</sup> Deze casusbeschrijving is gebaseerd op het feitenrelaas opgesteld door Buuren, J. van (2009). 'Er kunnen wel honderdduizend doden vallen... CO<sub>2</sub>-opslag in Barendrecht.' Amsterdam: VU Universiteit.

momenteel niet.' Even later wordt bekend gemaakt dat Cramer het proefproject in Barendrecht heeft uitverkoren voor subsidiëring. Wethouder Zuurbier van de gemeente Barendrecht zegt als een reactie hierop: 'Onze eerste reactie vorig jaar was: liever niet! Onze bewoners hebben in het kader van infrastructurele projecten als Betuweroute, Vinexlocatie en straks verbreding van de A15 al heel wat voor hun kiezen gehad. Daarnaast moet het project absoluut veilig zijn voor onze inwoners. Het is zeker nog geen gelopen race. Het gaat wat ons betreft alleen door als is bewezen dat het veilig kan. Daarbij baseren wij ons uitsluitend op feiten en cijfers'.

In 2009 houdt de belangstelling in de landelijke en lokale nieuwsmedia voor het gasopslagproject in Barendrecht aan. Vooral de uitspraken van emeritus hoogleraar hydrologie Van den Akker, als onafhankelijk deskundige ingehuurd door de gemeente Barendrecht, halen de media. Hij zet vraagtekens bij de mate waarin de technologie zich al heeft bewezen.

In februari 2009 worden verschillende buurtbijeenkomsten georganiseerd waarin onder andere het ministerie van Economische Zaken, Shell, de gemeente Barendrecht en de milieudienst DCMR uitleg geven bij het proefproject. Als de woordvoester van Shell aangeeft dat de onderneming geen geld verdient met dit project, barst de zaal met toehoorders in lachen uit. Buiten de zaal reflecteert de CDA fractievoorzitter van de gemeenteraad van Barendrecht op de avond: "Ik ben heel tevreden met de opkomst. Dit overtreft mijn stoutste verwachtingen. De sfeer is gewoon op z'n Barendrechts: bezorgd, maar rustig blijven.' Buiten de zaal staat een boer met een geit en twee jonge geitjes. DE CO<sub>2</sub>-zaak doet hem denken aan de DDT. "Van dat middel zeiden ze 42 jaar geleden ook. 'Het kan geen kwaad'. Ik heb er jaren mee gespoten en mijn longen zijn nu helemaal kapot."<sup>30</sup>

In het voorjaar 2009 worden verschillende actiegroepen tegen het CO<sub>2</sub>-opslagproject opgericht. Bekendst is de actiegroep 'CO<sub>2</sub>=Nee'. De actiegroep voert publieksvriendelijke acties en is aanwezig bij de partijbijeenkomsten die naar aanleiding van de voorgenomen CO<sub>2</sub>-gasopslag georganiseerd worden. De actiegroep roept ministers Cramer van Milieu en Van der Hoeven van Economische Zaken op om af te zien van de CO<sub>2</sub> gasopslag. Ook worden er verschillende demonstraties en protestmarsen georganiseerd waaraan enkele honderden inwoners uit Barendrecht deelnemen.<sup>31</sup> Een klein halfjaar later is zowel de lokale politiek als ook de provincie fel gekant tegen het proefproject. De wethouder bestrijdt nieuwe rapporten over de veiligheid en dreigt met een gang naar de rechter. Ondanks deze reactie zetten de ministeries van EZ en VROM hun initiatief door en organiseren zij opnieuw informatiebijeenkomsten. De opkomst valt tegen; in de media wordt gesteld dat de bijeenkomsten door de bevolking worden geboycot.

Begin 2010 roert ook de landelijke politiek zich meerdere malen in de discussie. Een motie van de SP om de proef af te blazen haalt geen meerderheid in de Tweede Kamer. Het kabinet mag daarmee doorgaan met de voorbereidingen voor de opslag van CO<sub>2</sub> onder Barendrecht. Naar aanleiding van een tv-uitzending van Zembla vragen verschillende politieke partijen enige weken later opnieuw om een debat over het project. In de uitzending van Zembla komt naar voren dat er mogelijk kritische delen uit een veiligheidsrapport zijn geschrapt door het

<sup>30</sup> De weekkrant Het Zuiden Barendrecht (19 februari 2009). *CO<sub>2</sub> trekt volle zalen*. Via: [http://www.deweekkrant.nl/artike/2009/februari/19/co2\\_trekt\\_volle\\_zalen](http://www.deweekkrant.nl/artike/2009/februari/19/co2_trekt_volle_zalen)

<sup>31</sup> RTV Rijnmond (22 maart 2009). *Opnieuw demonstraties tegen CO<sub>2</sub>-opslag Barendrecht*. Via: <http://www.rijnmond.nl/nieuws/22-03-2009/opnieuw-demonstraties-tegen-co2-opslag-barendrecht>





ministerie van Economische Zaken. Verder zou het rapport volgens Zembla nooit naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

In de periode erna wordt in de media openlijk gesteggeld over de kwaliteit van de (wetenschappelijke) onderzoeken die uitgevoerd worden naar de veiligheidsrisico's van de gasopslag. De betrokken ministeries, VROM en enkele wetenschappers zetten de beweringen die in verschillende studies naar de veiligheid van CO<sub>2</sub>-opslag gedaan worden weg als ongefundeerd en onjuist waarop in landelijke media felle, veelal inhoudelijke, discussies ontstaan over de betrouwbaarheid en validiteit van de beweringen die in de verschillende studies gedaan worden. Risicopessimisten benadrukken dat 100% veiligheid nooit gegarandeerd kan worden, terwijl risicopositieven erop hameren dat de kans op problemen bijzonder klein is.

Op 4 november 2010 maakt toenmalig minister Maxime Verhagen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bekend in een brief aan de Tweede Kamer dat het CO<sub>2</sub>-opslagproject niet doorgaat. Als reden voor het stoppen van het project noemt Verhagen “de vertraging van ruim 3 jaar” en “het volledige gebrek aan lokaal draagvlak”. Volgens Verhagen is “de opgedane ervaring buitengewoon waardevol voor de verdere ontwikkeling van CO<sub>2</sub>-opslag in Nederland. Maar hiermee is het doorgaan van het relatief kleine project in Barendrecht niet langer essentieel. Daarnaast speelt het gebrek aan draagvlak onder de bevolking ook een rol.”<sup>32</sup>

### **Waarom in deze categorie?**

Tenminste een serieus deel van de burgers van Barendrecht, en tevens de hen vertegenwoordigende volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, zijn boos over het besluit van de Rijksoverheid om, bij wijze van proef, CO<sub>2</sub> te gaan opslaan onder de grond. Deze emoties worden onder andere geuit tijdens bijeenkomsten waar Shell haar plannen presenteert. Er vindt een maatschappelijk debat plaats in de media. Van een verstoring van het normaal maatschappelijke verkeer is geen sprake. Het is niet duidelijk of de actiegroep die door enkele bewoners is opgericht representatief is voor de lokale gemeenschap van Barendrecht. Deze actie zouden wij daarom niet als maatschappelijke bezorgdheid willen bestempelen.

### **Hoe reageerde de overheid?**

Lange tijd wordt door de rijksoverheid niet of gereageerd op de gevoelens van onvrede die spelen bij de bevolking van Barendrecht. Ondanks vele signalen, ook vanuit de gemeenteraad en het college van B&W – met als belangrijkste boodschap dat het project alleen doorgang mag krijgen op het moment dat de veiligheid ervan bewezen is (hetgeen evident een onzinnige eis was maar wel het lokaal bestuur positioneerde ‘naast’ de lokale bevolking) – worden de plannen volgehouden en worden er ‘slechts’ geruststellende woorden geuit. Uiteindelijk echter raakt de Tweede Kamer overtuigd van wat wordt betiteld als ‘de maatschappelijke onrust’ in Barendrecht en moet de regering bakzeil halen.

---

<sup>32</sup> Rijksoverheid (4 november 2010). *CO<sub>2</sub>-opslag project Barendrecht van de baan*. Via: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/11/04/co2-opslagproject-barendrecht-van-de-baan.html>



## 4. Maatschappelijke bezorgdheid

### Inleiding

Maatschappelijke bezorgdheid definiëren wij als de maatschappelijke zorgen die door een incident of risico zijn ontstaan en tot actie leiden, waarbij onbedoeld het normaal maatschappelijk verkeer verstoord kan worden. Waar emoties bij maatschappelijke commotie veelal beperkt blijven tot gesprekken, discussies en gedeelde onvrede, leiden deze bij maatschappelijke bezorgdheid daadwerkelijk tot (een verandering in het) handelen van mensen. De emoties die ten grondslag liggen aan deze verandering van het normale handelen kunnen in oplopende sterkte zijn: onzekerheid, zorg, angst of woede. Voorbeelden waarin sprake is van maatschappelijke bezorgdheid zijn het niet meer naar school laten gaan van kinderen bij een epidemie, een massale boycot van een bepaalde onderneming of het mijden van een bepaald gebied.

Een kenmerkend aspect van maatschappelijke bezorgdheid is dat er vaak onbedoeld sprake is van een verstoring van het normaal maatschappelijk verkeer: mensen houden hun kinderen thuis of boycotten bepaalde producten om het risico op ziekte te beperken. Maatschappelijke bezorgdheid kan ook leiden tot wat meestal als positieve actie wordt gepercipieerd zoals het oprichten van een burgerwacht om een pyromaan te kunnen betrappen of de zoektocht naar de twee vermiste jongentjes uit Zeist in 2013.

### Determinanten van maatschappelijke bezorgdheid

Net als bij maatschappelijke commotie bepaalt de perceptie van het incident of risico in grote mate de reactie van mensen. In het vorige hoofdstuk zijn een aantal factoren benoemd die de perceptie van het risico bepalen. Ook is aangegeven hoe de perceptie van het risico verband houdt met het ontstaan van maatschappelijke commotie.

Een belangrijke factor die maakt dat maatschappelijke bezorgdheid ontstaat, is het gebrek aan vertrouwen van mensen in instituties die het risico (hadden) moeten managen. Daarnaast kan een lage geloofwaardigheid van de berichtgeving over het risico of incident het ontstaan van maatschappelijke bezorgdheid in de hand werken. Kasperson et al<sup>33</sup> hebben een aantal spelers op een rij gezet die invloed (kunnen) hebben op hoe mensen de berichtgeving percipiëren:

- Experts die over het risico communiceren
- Instituties die de risico's managen
- De nieuwsmedia
- Activistische organisaties
- Opinieleiders binnen sociale groepen
- Persoonlijke netwerken en/of referentiegroepen

---

<sup>33</sup> Kasperson, R.E., O. Renn, P. Slovic, H.S. Brown, J. Emel, R. Goble, J.X. Kasperson & S. Ratick (1988). The Social Amplification of Risk. *Risk Analysis*. 8(2), pp. 177-187.



Hierbij moet aangemerkt worden dat op het moment dat Kaspersen e.a. hun visie schreven, er nog geen sprake was van social media. Zoals in latere voorbeelden zal blijken, hebben deze in de tegenwoordige tijd een belangrijke rol overgenomen. Sowieso van de nieuwsmedia (ook wel massamedia), als ook van de andere actoren die in communicatie een rol kunnen spelen.

Klassiek onderzoek van Starr heeft laten zien dat mensen meer in actie komen wanneer ze worden blootgesteld aan een onvrijwillig dan aan een vrijwillig risico. Mensen vinden vrijwillig te nemen risico's ongeveer duizend keer acceptabeler dan onvrijwillige risico's.<sup>34</sup>

In het hoofdstuk over maatschappelijke commotie werd al aangegeven dat een actie van de overheid en/of autoriteiten ook tot emotie kan leiden. Dit is bij maatschappelijke bezorgdheid niet anders. Een voorbeeld is de beslissing van een burgemeester om een pedofiel toestemming te geven zich in een bepaalde wijk te vestigen. Dit kan tot emoties bij omwonenden leiden die, zoals eerder is gebleken, maatschappelijke bezorgdheid als gevolg kunnen hebben.<sup>35</sup>

Een overheidsactie of -reactie kan de maatschappelijke bezorgdheid ook beperken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan premier Shinzo Abe van Japan die havenplaats Matsukawaura bezocht om daar lokaal gevangen vis te eten. Hiermee probeerde hij een doorbraak te bereiken in de maatschappelijke bezorgdheid die bestond over de besmetting van het zeewater en de daar zwemmende vissen, ruim anderhalf jaar na de kernramp van Fukushima en die leidde tot een kopersstaking van vis die de regio ernstig schaadde.<sup>36</sup> Het is overigens nog de vraag of hij daarmee daadwerkelijk zijn doel bereikte. De reacties op het signaal van premier Abe waren immers onder meer dat het slechts een media-actie betreft en dat hij niet zichzelf, maar zijn kleinkinderen de vis zou moeten laten eten.

#### **Het kan twee kanten op, blijkt bij het vaccineren tegen besmettelijke ziektes**

Inentingscampagnes voor besmettelijke ziekten kunnen bron zijn van maatschappelijke bezorgdheid. Ouders houden hun kinderen eerder thuis als ze bang zijn dat hun kind een ziekte oploopt, terwijl anderen in opstand (kunnen) komen vanuit onvrede over campagnes.<sup>37</sup> De houding en verwachting van burgers tegenover gezondheidsvraagstukken is daarmee vaak erg dubbel. Gedurende sommige campagnes worden artsen bekritiseerd omdat zij kritische ouders niet op de nadelen van een inenting zouden wijzen. Daarentegen toont de situatie rond Meningokokken-C aan dat, hoewel een vaccinatie niet binnen het redelijke overheidsbeleid past omdat de risico's groter werden geacht dan de baten, de maatschappelijke bezorgdheid in de samenleving ertoe leidde dat ouders toch massaal tot inenting besloten.<sup>38</sup> Het beschikbaar stellen van

<sup>34</sup> Starr, C. (1969). Social Benefit versus Technological Risk, *Science*, Vol. 165, No. 3899, pp. 1232-1238;

<sup>35</sup> Willems, Maartje (7 januari 2009). *Justitie waarschuwt gemeenten over vrijlating pedofielen*. Via: <http://www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2009/1/Justitie-waarschuwt-gemeenten-over-vrijlating-pedofielen-ELSEVIER218762W/>

<sup>36</sup> Japan Today (19 oktober 2013). *Abe visits fishing port in Fukushima; eats locally caught seafood*. Via: <http://www.japantoday.com/category/politics/view/abe-visits-fishing-port-in-fukushima-eats-locally-caught-seafood>

<sup>37</sup> Pieterman, R. & A. Kraaijeveld. *Risico's van veiligheid: over de grenzen van preventie en voorzorg bij onze omgang met besmettelijke ziekten*. In: Helsloot I, en J.E. van Steenberg (red.) Infectieziektebestrijding: Studies naar Organisatie en Praktijkwerking. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2005.

<sup>38</sup> Volgens Box 2 over 'Doelmatigheid van risicoreductie' in *Nuchter omgaan met risico's* (RIVM 2003, p. 34) valt deze vaccinatie in de categorie 1.000 – 10.000 Euro/Qaly, terwijl de vaccinaties van het RVP kosten-besparend zijn.

die vaccins door de rijksoverheid gebeurde onder druk van de Tweede Kamer die de maatschappelijke zorg vertaalde in een opdracht aan de regering.

## Casus 1: Taugé- en komkommer bezorgdheid, 2011

### Wat is er gebeurd?

Op 24 mei overlijdt een vrouw in Duitsland die, naar later blijkt, was geïnfecteerd met de EHEC bacterie, een variant van de E.coli bacterie. Als een dag later in Duitsland zeshonderd mensen besmet blijken te zijn met de bacterie geeft de Duitse overheid het signaal af dat burgers beter geen komkommers, tomaten en sla meer kunnen eten die afkomstig zijn uit Noord-Duitsland.<sup>39</sup> Als het dodenaantal op donderdag 26 mei op twee komt en inmiddels, verspreid over vijftien van de zestien Duitse deelstaten, 140 mensen er slecht aan toe zijn door besmetting, komen ook Nederlandse autoriteiten in actie. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit onderzoekt of de bacterie zich bevindt in gewassen die uit Noord-Duitsland zijn geïmporteerd.<sup>40</sup> Terwijl het dodental in Duitsland blijft oplopen, is de bacterie exact een week na de eerste Duitse ziekmelding bij twee mensen in Nederland aangetroffen.<sup>41</sup> Op 1 juni zijn dit vijf mensen. In tegenstelling tot in Duitsland (waar op 1 juni zestien mensen zijn gestorven aan de bacterie) vallen in Nederland geen dodelijke slachtoffers. Dit neemt niets weg van de maatschappelijke bezorgdheid die er inmiddels heerst: mensen passen hun koopgedrag aan op de berichten die in media verschijnen. Nederlandse komkommers zijn verdacht<sup>42</sup> en hoewel het Productschap Tuinbouw (belangenorganisatie van telers) de hoop uitspreekt dat een ontkrachtend bericht van de Voedsel- en Warenautoriteit effect heeft, stort de consumptie van komkommers in en buiten Nederland in. Dit neemt zelfs niet meteen af als begin juni taugé als de wellicht schuldige groente wordt aangemerkt.

De gevolgen voor de industrie zijn groot. Nadat in het buitenland vraagtekens werden gezet bij de Nederlandse gewassen in het algemeen en de komkommers in het bijzonder nam de export af. Terwijl normaliter ongeveer zeventig procent van de Nederlandse oogst naar Duitsland wordt geëxporteerd.<sup>43</sup> Ook in het binnenland eten minder mensen komkommer. De glastuinbouwsector voelt de angst van de consumenten in hun portemonnee. Het Productschap Tuinbouw raamde de totale schade ten gevolge van de EHEC crisis voor producenten op bijna 233 miljoen euro. De schade betrof niet alleen de producenten ook de handel had te leiden. Tot aan 1 juli 2011 bedroeg de gecijferde schade circa 85 miljoen euro.<sup>44</sup> De consument berokkent de economie schade door het koopgedrag aan te passen met als gevolg dat met name land- en

<sup>39</sup> Keuringsdienst van Waarde. Via: [http://keuringsdienstvanwaarde.kro.nl/seizoenen/2012/afleveringen/19-04-2012/ehc\\_tijdljn](http://keuringsdienstvanwaarde.kro.nl/seizoenen/2012/afleveringen/19-04-2012/ehc_tijdljn)

<sup>40</sup> NOS (26 mei 2011). *Onderzoek EHEC-bacterie Nederland*. Via: <http://nos.nl/artikel/243433-onderzoek-ehc-bacterie-nederland.html>

<sup>41</sup> NRC Handelsblad (31 mei 2011). *EHEC-bacterie niet in Nederlandse groente aangetroffen – ‘Spanje niet de bron’*. Via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/05/31/ehc-bacterie-niet-in-nederlandse-groente-aangetroffen/>

<sup>42</sup> Algemeen Dagblad (30 mei 2011). *EU: Nederlandse komkommers toch bron EHEC-besmetting*. Via: <http://www.ad.nl/ad/nl/4560/Gezond/article/detail/2439306/2011/05/30/EU-Nederlandse-komkommers-toch-bron-EHEC-besmetting.dhtml>

<sup>43</sup> Reformatorisch Dagblad (1 juni 2011). *Ik heb 250.000 komkommers; straks gft-afval*. Via: [http://www.refdag.nl/nieuws/economie/schade\\_door\\_ehc\\_ik\\_heb\\_250\\_000\\_komkommers\\_straks\\_gft\\_afval\\_1\\_567484](http://www.refdag.nl/nieuws/economie/schade_door_ehc_ik_heb_250_000_komkommers_straks_gft_afval_1_567484)

<sup>44</sup> LEI & Wageningen Universiteit (2011). *Actuele ontwikkeling van resultaten en inkomens in de land- en tuinbouw in 2011*. Via: <http://edepot.wur.nl/189268> p. 109-110



tuinbouwteilers financieel zwaar worden geraakt met mogelijk negatieve sociale gevolgen in geval van een faillissement.

### **Waarom binnen deze categorie?**

De aanhoudende berichtgeving over besmettingen en – in Duitsland – zelfs dodelijke slachtoffers van de EHEC-bacterie leidde ertoe dat mensen minder komkommers en andere verdachte gewassen gingen eten. Hun normale eetpatroon veranderde, bovendien leidde dit aangepaste gedrag tot lagere omzetten en winsten voor groenteteilers. De prijzen van komkommers daalden substantieel. Angst om ziek te worden leidde tot het aangepaste gedrag, mensen hadden niet de intentie om het maatschappelijk verkeer te ontregelen. Het was een effect van handelingen die een ander doel hadden.

### **Hoe reageerde de overheid?**

Het grootste probleem van de EHEC-crisis binnen Nederland is het feit dat de kwaliteit van de gewassen in het algemeen en de komkommers in het bijzonder ter discussie komt te staan. Binnen Nederland reageert de (landelijke) overheid vooral zichtbaar in de persoon van de staatssecretaris van Landbouw Henk Bleker. Om aan te geven dat hij zelf wel vertrouwen heeft in de kwaliteit drinkt Bleker publiekelijk een komkommersmoothie, aangeboden door komkommertelers.<sup>45</sup> Een merkbaar effect had dit niet op de verkoop. Uiteindelijk stelde daarom eerst de Nederlandse overheid<sup>46</sup> (tien miljoen euro) en vervolgens ook de Europese Commissie<sup>47</sup> (in totaal 150 miljoen euro) een vergoeding in het vooruitzicht voor telers die schade hadden geleden door de verminderde afname door burgers. De onmogelijkheid om de maatschappelijke bezorgdheid tijdig weg te nemen, leidde daarmee tot grote schade.

## **Casus 2: Bankrun op DSB, 2009**

### **Wat is er gebeurd?**

Op 12 oktober 2009 neemt De Nederlandsche Bank (DNB) het bewind bij de noodlijdende DSB Bank over. Een week later gaat de bank, die eigendom was van DSB Beheer BV van Dirk Scheringa, failliet. Een belangrijke aanleiding voor het ingrijpen van de Nederlandsche Bank is een Bankrun door spaarders van de bank.<sup>48</sup> In de eerste elf dagen van oktober 2009 werd meer dan 620 miljoen euro weggehaald bij de bank. Op 12 oktober, de dag waarop het beheer werd overgenomen, wisten spaarders nog eens tientallen miljoenen euro's van hun rekeningen op te nemen. Waar het verzoek van de DNB aan de rechter om DSB uitstel van betaling te verlenen aanvankelijk werd afgewezen, werd het op de ochtend van 12 oktober 2009 ingewilligd.

De Bankrun begon op 1 oktober met uitspraken van Pieter Lakeman, vertegenwoordiger van ontevreden klanten van de DSB Bank in de Stichting Hypotheekleed. Hoewel hij in die stichting niet de spaarders van DSB vertegenwoordigde, deed hij wel een oproep aan hen om hun geld

<sup>45</sup> NOS (24 juni 2011). *Bleker drinkt komkommersmoothie*. Via: <http://nos.nl/video/250858-bleker-drinkt-komkommersmoothie.html>

<sup>46</sup> NOS (30 mei 2011). *Bleker steunt telers met 10 miljoen*. Via: <http://nos.nl/artikel/244588-bleker-steunt-telers-met-10-miljoen.html>

<sup>47</sup> Trouw (7 juni 2011). *EC trekt 150 miljoen uit voor EHEC-schade, ministers willen meer*. Via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4516/Gezondheid/artikel/detail/2442520/2011/06/07/EC-trekt-150-miljoen-uit-voor-EHEC-schade-ministers-willen-meer.dhtml>

<sup>48</sup> NRC Handelsblad (12 oktober 2009). *Klassieke bankrun werd DSB fataal*. Via: [http://vorige.nrc.nl/economie/artikel2384696.ece/Bankrun\\_werd\\_DSB\\_fataal](http://vorige.nrc.nl/economie/artikel2384696.ece/Bankrun_werd_DSB_fataal)





weg te halen bij DSB. Eenzelfde soort actie was eerder onder meer zichtbaar in IJsland waar geld werd weggehaald bij respectievelijk de Landsbanki.<sup>49</sup> Lakeman deed de oproep, zo gaf hij zelf toe, om ervoor te zorgen dat de DSB Bank op een faillissement zou afstevenen. Dit, zo zei hij, zou beter zijn voor spaarders en klanten met een hypotheek bij de bank. Het patroon in de opnames, kort na de oproep van Lakeman was evident: op 1 oktober haalden spaarders 88 miljoen euro spaargeld van de bank, in de dagen daarna 100 miljoen en 128 miljoen. Uiteindelijk resulterend in het faillissement. Onderzoek naar de val van DSB wijst uit dat de uitspraken van Lakeman voor een grote verschuiving zorgden in de verhouding tussen steun voor en kritiek op de DSB Bank. Letterlijk wordt geschreven dat na zijn tv-optreden 'de vlam in de pan sloeg'. Waar de claims van DSB-gedeputeerden aanvankelijk niet de overhand hadden in de media, kwamen ze begin oktober op de voorgrond te staan.

Voor rekeningsaldi tot 100.000 euro was na het faillissement van DSB het deposito garantiestelsel van toepassing. Mensen met spaargelden tot dat niveau liepen zodoende geen risico. Anders was dit voor mensen met bedragen hoger dan 100.000 euro. Bij het onder curatele gaan van DSB, dus na de Bankrun, gold dit nog voor vierduizend spaarders, net als voor 4.500 spaarders met achtergestelde depositorekeningen. In reacties op het faillissement wordt de schuld niet bij Lakeman gelegd. Wel zijn de zaken "in een stroomversnelling" gekomen, zo zegt toenmalig directeur van De Nederlandsche Bank, Nout Wellink. Ook mediaberichten over een technisch faillissement hebben volgens betrokkenen geen deel gehad in de val van de bank.

### **Waarom binnen deze categorie?**

Bij maatschappelijke bezorgdheid gaat het erom dat het normale maatschappelijke verkeer wordt verstoord. Vitale sectoren nemen een prominente plaats in binnen het maatschappelijke verkeer en de bancaire sector behoort hiertoe. Op het moment dat het normale bankverkeer binnen korte tijd grote veranderingen ondergaat, kan gesproken worden over een aangepast verkeer. Dat was in het geval van de Bankrun het geval. Duizenden mensen haalden na oproep van Lakeman samen tientallen miljoenen euro's van hun bank. De meeste van deze mensen hadden waarschijnlijk niet de intentie om DSB failliet te laten gaan – ze haalden alleen hun geld weg bij de bank vanuit het eigen belang. Daarom is er in dit geval sprake van maatschappelijke bezorgdheid.

Deze casus bevindt zich ook op de rand van maatschappelijke agressie. De intentie van Lakeman was namelijk om DSB failliet te laten gaan. Wanneer mensen uit verschillende lagen van de bevolking hun geld weggehaald hebben om DSB failliet te laten gaan, doen ze dit dus met het doel om het maatschappelijk verkeer te verstoren. In dat geval zou er sprake zijn van maatschappelijke agressie. Het lijkt echter niet aannemelijk dat dit het primaire motief was van het merendeel van de klanten die hun geld hebben weggehaald bij DSB.

### **Wat was de overheidsreactie?**

Na de uitspraken van Lakeman verklaart Nout Wellink, president van De Nederlandsche Bank, op voorstel van en in overleg met minister Wouter Bos van Financiën, dat DSB voldoet aan de eisen van liquiditeit en solvabiliteit. Waar De Nederlandsche Bank normaliter geen uitspraken doet over individuele instellingen en in eerste instantie ook nu niets wilde zeggen, doen ze dat in dit geval wel. Er wordt niet gezegd dat de DSB gezond is, waar dat in het verleden bij de DSB

<sup>49</sup> The Guardian (7 oktober 2008). *Iceland Government seizes control of Landsbanki*. Via: <http://www.theguardian.com/business/2008/oct/07/iceland.banking>



Bank en ABN Amro wel werd gedaan. Wat Wellink zei, zo verklaart hij nader, was op het moment van zijn uitspraak volledig waar. Later blijkt dat het publiek de informatie van De Nederlandsche Bank als geruststellend heeft ervaren, waarna een advies van de Commissie verschijnt dat de DNB in het vervolg beter helemaal geen uitspraken meer kan doen over instellingen op het moment dat het publiek daarnaar informeert.<sup>50</sup> Naar aanleiding van de uitspraken van Lakeman wordt beleid gemaakt om het oproepen tot een bankrun te strafbaar te stellen.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank (23 juni 2010). Den Haag.

<sup>51</sup> Rijksoverheid (23 december 2010) *Oproep tot 'bank run' strafbaar*. Via:  
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2010/12/22/oproep-tot-bank-run-strafbaar.html>



## 5. Maatschappelijke agressie

### Inleiding

Maatschappelijke agressie definiëren wij als de maatschappelijke acties naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer. Dit type maatschappelijke reactie lijkt in Nederland, tegenstelling tot groeps- en individuele agressie, zeer zeldzaam te zijn.

Waar bij maatschappelijke bezorgdheid de verstoring van het dagelijks leven een gevolg kan zijn van de emotionele reactie van burgers, bijvoorbeeld in het geval waarin kinderen worden thuisgehouden van school vanwege de aanwezigheid van een ernstig virus, is dit de verstoring van het dagelijks leven maatschappelijke agressie het doel. De definitie vergt dat de agressie door een substantieel deel van de samenleving gesteund moet worden, al dan niet actief in de vorm van participatie of meer moreel.

Nogmaals, bedacht moet worden dat de verschijnselen die in onze definitie onder maatschappelijke agressie kunnen worden geschaard in veel (wetenschappelijke) literatuur de definitie 'maatschappelijke onrust' meekrijgen.<sup>52</sup> Gezien de scheiding tussen maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie, die in dit onderzoek centraal staat, is daar door ons bewust van afgeweken.

In dit hoofdstuk zullen de factoren worden benoemd die tot maatschappelijke agressie kunnen leiden.

### Determinanten van maatschappelijke agressie

Het is van belang de uiteenzetting over maatschappelijke agressie te beginnen met een definiëring. Zoals in de inleiding gezegd worden de eigenschappen van agressie in veel literatuur onder 'maatschappelijke onrust' geplaatst. Een belangrijke reden hiervoor lijkt te bestaan uit het feit dat het begrip 'social unrest' doelt op onlusten, waarbij sociale onvrede de drijver is van de reactionaire handelingen.<sup>53</sup> Sociaal heeft daar derhalve meer betrekking op de sociale situatie van mensen dan op het feit dat de onrust (een deel van) de maatschappij in haar greep houdt.

In de literatuur zijn verschillende factoren benoemd die kunnen bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke agressie.

#### *Onvrede met de persoonlijke situatie*

Veel wetenschappers hebben het begrip 'frustratie' aan geweld gekoppeld en een collectieve frustratie zodoende aan maatschappelijke agressie. Frustratie gaat hierbij over het niet kunnen invullen van een zeker doel, en de mate waarin die frustratie aanwezig is, wordt bepaald door

---

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld: Hulshof, Paul, Justin de Kleuver, Eric Lugtmeijer, Joram Pach (2007). *Maatschappelijke onrust: Leerzame voorbeelden, historie, literatuur en meer*. Amsterdam: DSP Groep.

<sup>53</sup> Zie bijvoorbeeld: Berkowitz, L. (1972). Frustrations, Comparisons, and Other Sources of Emotional Arousal as Contributors to Social Unrest. *Journal of Social Issues*. 28(1), pp. 77-91.



het plezier dat iemand aan het doel beleeft vermenigvuldigd met de mate waarin dat doel wordt afgenomen of niet kan worden bereikt.<sup>54</sup> Berkowitz voegt aan het aspect van frustratie echter determinanten toe die in zijn optiek eveneens belangrijke determinanten achter maatschappelijk agressie zijn:

- De mate waarin een aanval of belediging direct is. Wordt een persoon direct aangesproken of leidt hij nadeel van beslissingen die in het algemeen worden geïmplementeerd? In het geval van agressie kan dit worden gelezen als de mate waarin een deel van de maatschappij direct wordt aangevallen/benadeeld. Een directe aanval leidt eerder tot frustratie dan het leiden van algemeen nadeel.
- De mate van ervaren persoonlijke controle over de toekomst. Onderzoek uit de Verenigde Staten toont aan dat er een samenhang bestaat tussen mensen die de rellen in Detroit uit 1966 steunden met de mate waarin ze het gevoel hadden controle te hebben over hun eigen toekomst.<sup>55</sup> Meer algemeen: zelfvertrouwen van deelnemers leidt tot meer bereidheid deel te nemen aan maatschappelijke gevoelens van onrust. Bovendien leidt het tot meer frustratie als anderen (zoals politici) denken inbreuk te kunnen maken op een dergelijke controle.<sup>56</sup>
- Het belang van referentiegroepen in het kader van ontevredenheid. De tevredenheid van mensen wordt in het algemeen niet in absolute maar in relatieve zin uitgedrukt. Kortom: je ontleent je eigen geluk mede aan dat van je referentiegroep. Belangrijke kwestie hierin die in de literatuur veelal wordt aangereikt is dat het lastig is te bepalen welke groep dan de referentiegroep is. Vergelijken werknemers uit de lagere sociale klasse zich immers met anderen uit een lagere sociale klasse of juist met werknemers uit de hogere klasse met wie ze bepaalde andere overeenkomsten delen?

#### *Individuele- of groepsagressie als triggering event*

In de literatuur zijn voorbeelden bekend waarbij incidenten die beginnen als individuele- of groepsagressie kunnen uitgroeien tot maatschappelijke agressie. Vooral bij plunderingen is aangetoond dat het plunderen van winkels door in eerste instantie individuen of kleine groepen mensen de sociale norm kan worden binnen een samenleving.

#### **Hoe plunderingen door individuen/groepen de sociale norm kunnen worden**

“This appearance of normative support can be seen in the almost spiralling pattern that occurs in situations of civil disorder and which reveals cumulative shifts in the definition of property rights. The pattern appears to proceed roughly through three stages: 1) A primarily symbolic looting stage, where destruction rather than plunder appears to be the intent. It often seems initiated by alienated adolescents or ideologically motivated agitators in an area. 2) A stage of conscious and deliberate looting, in which the taking of goods is organized and systematic. It frequently appears spurred by the involvement of omnipresent delinquent gangs and theft groups operating on pragmatic rather than

<sup>54</sup> Berkowitz, L. (1972). Frustrations, Comparisons, and Other Sources of Emotional Arousal as Contributors to Social Unrest. *Journal of Social Issues*. 28(1), p. 79.

<sup>55</sup> Forward, J. & J. Williams (1970). Internal-external control and black militancy. *Journal of Social Issues*. 26 (1), pp. 75-92.

<sup>56</sup> Ibid, p. 88; Van Stekelenburg, J., & Klandermans, B. (2013). The social psychology of protest. *Current Sociology*. Sociapedia.isa



ideological considerations. 3) A stage of widespread and non-systematic seizing and taking of goods. At this point, plundering becomes the normative, the socially supported thing to do. Property rights become so redefined that it becomes permissible if not mandatory to transfer to different private ownership the possession of certain material goods. The legal right does not change, but the group consensus supporting the prerogative to appropriate valued resources in the community does shift, among a segment of the population.<sup>57</sup>

Belangrijk is de opmerking dat deze olievlekwerking bij plunderen alleen plaats lijkt te vinden onder specifieke sociale omstandigheden. In de zeldzame gevallen dat bijvoorbeeld na rampen geplunderd wordt, is deze olievlekwerking zelden gesignaleerd. Het plunderen blijft dan beperkt tot een hele selecte groep mensen die veelal zich veelal ook onder ‘normale omstandigheden’ schuldig maken aan crimineel gedrag.

#### *Overheidsactie is reactie*

Net als bij maatschappelijke commotie en bezorgdheid geldt hier ook dat de actie van de overheid op een incident of risico kan zorgen dat de situatie escaleert en er maatschappelijke agressie ontstaat. Een overreactie vanuit de overheid kan werken als een rode lap op een stier en daarmee juist het gebruik van geweld doen legitimeren.

#### **Actie reactie bij de rellen in London (2011)**

Uit onderzoek van the London School of Economics and Political Science in samenwerking met The Guardian blijkt dat het ontstaan van de massale rellen in England volgens de relschoppers zelf voor een groot deel toegeschreven kunnen worden aan het hardhandige optreden van de politie, zowel voorafgaand aan het incident als erna (zie uitgebreider de casusbeschrijving hieronder). De onderzoekers concluderen: “Widespread anger and frustration at people’s every day treatment at the hands of police was a significant factor in the summer riots in every major city where disorder took place. Of the 270 people interviewed, 85% said policing was an important or very important factor in why the riots happened. At the heart of the problematic relations with the police was a sense of a lack of respect as well as anger at what was felt to be discriminatory treatment. The focus of much resentment was police use of stop and search, which was felt to be unfairly targeted and often undertaken in an aggressive and discourteous manner.”<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Quarantelli, E. L., & Dynes, R. R. (1970). Property norms and looting: Their patterns in community crises. *Phylon (1960-), 31(2)*, 168-182.

<sup>58</sup> Lewis, P., Newburn, T., Taylor, M., McGillivray, C., Greenhill, A., Frayman, H., & Proctor, R. (2011). *Reading the riots: investigating England's summer of disorder*. London: London School of Economics.



## Casus 1: Rellen in Londen, augustus 2011

### Wat is er gebeurd?<sup>59</sup>

In de zomer van 2011 wordt Engeland geconfronteerd met rellen die zich vanuit Londen over de rest van het land verspreiden. Directe aanleiding is de dood van een zwarte man. Het betreft Mark Duggan, die op donderdag 4 augustus wordt neergeschoten door politieagenten die zijn gespecialiseerd in criminaliteit binnen de Afrikaanse en Caraïbische gemeenschap. Er ontstaat onduidelijkheid over de toedracht van het incident. Terwijl de politie stilte betracht, melden de media nieuws. Namelijk, over het feit dat Duggan zelf als eerste geschoten zou hebben. Dit zorgt ervoor dat een stoet van verontwaardigde mensen uit de omgeving van Duggan, vooral bestaande uit donkere vrouwen en kinderen, twee dagen na zijn dood, richting het politiebureau loopt. Wat vreedzaam begint, ontaardt in charges van de ME, nadat mensen een politieauto en een advocatenkantoor in brand steken. De aanwezigheid van meer politie lijkt alleen maar te leiden tot meer agressie. Een dag later vinden in verschillende buitenwijken van Noord- en Zuid-Londen plunderingen plaats. De politie is, ondanks 4300 man sterk, telkens in de minderheid.

Wat op donderdag in de Londense wijk Tottenham is begonnen, breidt zich op maandag uit naar de Engelse steden Birmingham, Manchester, Liverpool, Nottingham en Wolverhampton. De aanstichters van de rellen zijn tweeledig. Enerzijds zijn groepen zichtbaar die het op de politie hebben gemunt, anderzijds mensen die de aanleiding aangrijpen om te kunnen rellen. Het aantal politieagenten dat op de been wordt gebracht, blijft stijgen. Op dinsdag 9 augustus bedraagt dat 10 duizend, een dag later 16 duizend. Alleen in Londen werden ruim duizend mensen aangehouden. Op woensdag 10 augustus vinden voor het laatst hevige rellen plaats.

Als na afloop van de rellen de schade wordt opgemaakt, is deze enorm. De materiële schade bedraagt meer dan tweehonderd miljoen pond (225 miljoen euro). Qua schade zijn de onlusten daarmee vergelijkbaar met die in de Franse banlieues, die zich een kleine zes jaar eerder afspeelden. In tegenstelling tot in Frankrijk, waar vooral veel auto's in brand werden gestoken, hebben de Britse rellen vooral winkels en kleine ondernemers als doelwit. Zo'n vierhonderd winkels zouden zijn geplunderd.<sup>60</sup> Zowel qua schade als qua doelwit kunnen de rellen in drie soorten worden onderverdeeld. Waar (zeker in de eerste dagen) in Londen vooral de politie het doelwit was, verschoof dit in andere Engelse steden naar (luke) winkels en de middenklasse. Uit het feit dat lokale winkeliers met rust worden gelaten, lijkt de conclusie te kunnen worden getrokken dat het oproer gericht is op de verdringing van eigen mensen van winkel en arbeidsmarkt. Postmes e.a. vatten ze ook wel samen als: 'anti-politierellen, plunderingen en anti-middenklasserellen'<sup>61</sup> Overigens geeft de politie na de rellen aan dat Duggan niet zelf begon met schieten, vlak voor zijn dood, een discussie die in Engeland zelfs tot nu toe doorgaat.<sup>62</sup> Nabestaanden zeggen nog altijd niet te weten waarom hun dierbare is doodgeschoten.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Casusbeschrijving onder meer op basis van: Postmes, T., M. van Bezouw, S. Täuber & H. Van de Sande (2013). *Stampij en sociale onrust in Nederland*. Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>60</sup> CCR, het Britse onderzoekscentrum voor de detailhandel.

<sup>61</sup> Postmes, Tom, Maarten van Bezouw, Susanne Täuber & Hans van de Sande (2013). *Stampij en sociale onrust in Nederland? Naar een beter begrip van 21<sup>e</sup> eeuwse protest en oproer*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>62</sup> The Guardian (24 oktober 2013). *Mark Duggan could not have thrown gun from minicab, inquest told*.

<sup>63</sup> The Guardian (16 september 2013). *My brother Mark Duggan was shot dead two years ago. But we still don't know why*. Via: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/sep/16/why-brother-mark-duggan-shot-dead>





### **Waarom binnen deze categorie?**

Er is veel onderzoek gedaan naar de aanleiding van de rellen in Londen en, later, andere delen van Engeland. De redenen die daarin worden gegeven én de symptomen van de onlust geven aanleiding om de rellen in de categorie 'maatschappelijke agressie' te plaatsen. De meest prominente argumenten die zijn gepresenteerd als aanleiding voor de onlusten, zijn raciale spanningen, de politieacties naar aanleiding van het schietincident, onvrede met de autoriteiten, de armoede en sociale situatie en de onder jongeren levende armoede. Een andere onderliggende kracht, maar meer katalysator dan aanleiding, is de aanwezigheid en beschikbaarheid van social media. Van de bijna drieduizend arrestaties die de politie deed, was 46% tussen de 18 en 24 jaar en 26% tussen de 10 en 17 jaar oud. Uitgerekend onder deze groep was Blackberry Messenger een zeer populaire applicatie, waarmee gratis én anoniem kon worden gecommuniceerd.

#### **De kracht van social media achter maatschappelijke agressie**

De beschikbaarheid van sociale media (vooral Blackberry Messenger en Twitter) zorgde er bovendien voor dat de onvrede werd gekanaliseerd en kon overslaan op individuen die nog niet meededen. Naar aanleiding van het social media gebruik gedurende de rellen in Engeland wordt de suggestie zelfs opgeworpen dat social media niet slechts de snelheid en scope van agressie vergroten maar er ook toe leiden dat mensen worden aangespoord die geen of weinig feeling hebben met de aanvankelijke aard van de bezorgdheid. Een voorbeeld: 'Een 27-jarige Amsterdammer riep in augustus 2011 via sociale media op tot rellen zoals die toen ook in Londen plaatshadden.'<sup>64</sup> Zonder deel uit te maken van de groep die de brandhaard vormde. Hoewel veel bronnen spreken over het belang van Twitter gedurende de rellen in Londen, toont onderzoek van The Guardian aan dat deze vorm van social media niet of nauwelijks gebruikt werd om mensen te organiseren voor de ongeregelde heden.<sup>65</sup> Sterker nog: Twitter werd vooral ingezet door mensen die afspraken wilden maken over het opruimen van aangerichte schade. Wel werd op Twitter gesproken over de rellen, veel minder dan dat ze er ook werden gepland.<sup>66</sup>

Om van maatschappelijke agressie te kunnen spreken, is het belangrijk dat de agressie zich niet beperkt tot een specifieke groep, maar een maatschappelijk karakter in zich draagt. Dit lijkt in het geval van de Londenrellen het geval te zijn geweest, aangezien naast Londen ook onlusten uitbraken in andere steden als Liverpool, Birmingham en Manchester en gezien de zeer diverse achtergrond van de relschoppers die over meerdere dagen verspreid relden.

### **Hoe reageerde de overheid?**

De overheidsreactie in de periode na de rellen richtte zich overigens vooral op het gebruik van social media en de effecten die dit had voor het verloop van de ongeregelde heden. Enkele ministers riepen op om Facebook en Twitter plat te leggen op het moment er ongeregelde heden plaatsvonden. Premier Cameron hierover: 'So we are working with the police, the intelligence services and industry to look at whether it would be right to stop people communication via

<sup>64</sup> Adang, O. e.a. (2013). *Er is geen feest. Deelrapport 1*. Commissie Project X Haren.

<sup>65</sup> The Guardian (7 december 2011). *Twitter and the riots: how the news spread*. Via:

<http://www.theguardian.com/uk/2011/dec/07/twitter-riots-how-news-spread>

<sup>66</sup> Ibid.



these websites when we know they are plotting violence, disorder and criminality.’<sup>67</sup> Overleg met de bedrijven achter deze social media organisaties leerde echter dat dit wat hen betreft niet tot de mogelijkheden behoorde, mede omdat social media ook juist een behulpzame functie kunnen vervullen gedurende maatschappelijke agressie zoals die in Londen. Een jongen (17) die via Facebook had opgeroepen tot deelname aan de rellen werd tot een Facebookverbod van twaalf maanden veroordeeld. Gedurende de rellen reageerde de overheid met de inzet van een sterk toenemend aantal politieagenten. ‘Law and order’ was het motto en harde maatregelen werden niet geschuwd.

## Casus 2: Opstand vrachtwagenchauffeurs, Frankrijk, najaar 2013

### Wat is er gebeurd?

De door de regering Hollande aangekondigde belastingverhogingen binnen Frankrijk vallen eind 2013 verkeerd. Stakingen en protesten zijn binnen de hele maatschappij zichtbaar. ‘Zij omvatten bakkers, slaggers, schoenmakers, loodgieters en andere ambachtslieden’, schrijven de media.<sup>68</sup> Velen vrezen dat hogere belastingen, waaronder een verhoogde btw, leidt tot hogere prijzen, lagere verkopen, lagere winsten en dus meer ontslagen of failliete ondernemers. En dat terwijl de werkloosheid in Frankrijk (net als in andere delen van Europa) al hard opgelopen is. Ook leraren strijden, tegen hervormingen op scholen, maar het meest in het oog schietend zijn toch wel de stakingen van vrachtwagenchauffeurs, die op duidelijke wijze aangeven een einde te willen maken aan de invoering van een milieubelasting.

Medio november 2013 blokkeren actievoerende vrachtwagenchauffeurs in Frankrijk grote delen van ‘s lands belangrijkste snelwegen. De chauffeurs tonen daarmee hun onvrede en woede over het invoeren van de milieutol, die 12 cent per kilometer zou moeten gaan kosten.<sup>69</sup> Deze tol moet gaan gelden voor vrachtwagens die meer dan 3500 kilo wegen. OTRE, een Franse vakcentrale binnen de transportsector, kondigde van tevoren al aan dat er zo’n drieduizend vrachtwagens aan de acties zouden meedoen. De protesten concentreerden zich rond Parijs, maar waren ook goed zichtbaar in de buurt van Toulouse, Bordeaux, Rouen en Lille. Dat internationale chauffeurs meer moeten gaan betalen voor het weggebruik in Frankrijk vinden zij geen probleem, maar dat ook regionale ritten zwaarder worden belast zet kwaad bloed.

Met knipperlichten aan, toeterend en rijdend met een zeer lage snelheid begaven chauffeurs zich richting een verzamelpunt nabij hoofdstad Parijs. Daar lieten zij affiches zien met daarop de teksten ‘Wij zijn geen schapen’ en ‘Weg met de tol’.

Overigens staan de vrachtwagenchauffeurs in hun protesten niet alleen. Media berichten dat 72% van de bevolking de protesten, stakingen en andere emotionele acties binnen Frankrijk steunt. De leider van vakbond Force Ouvriere spreekt van een ‘gevoel van revolte’ en van ‘een vulkaan. Er is rook, geen aardbevingen, maar daaronder borrelt er zeker iets.’

---

<sup>67</sup> Prime Minister’s Office, 10 Downing Street (11 augustus 2011). *PM Statement on disorder in England*. Via: <https://www.gov.uk/government/news/pm-statement-on-disorder-in-england>

<sup>68</sup> Die Welt (13 november 2013). *Proteste setzen Hollande in Frankreich unter Druck*. Via: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121865104/Proteste-setzen-Hollande-in-Frankreich-unter-Druck.html>

<sup>69</sup> De Volkskrant. (16 november 2013). *Vrachtwagenchauffeurs protesteren op Franse wegen*. Via: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3546133/2013/11/16/Vrachtwagenchauffeurs-protesteren-op-Franse-wegen.dhtml>



Niet alleen de vrachtwagenchauffeurs komen massaal in actie, ook elders broeit onvrede binnen de Franse samenleving. De verhoging van de btw leidt soms tot vreedzame acties en het ondertekenen van petitie's, om daarmee te voorkomen dat veel (boeren)bedrijven de deuren moeten sluiten. Maar ook boeren en gewone burgers gaan over tot agressie. Burgers en boeren vernielden meer dan 50 controlezuilen die fungeren binnen het Franse heffingssysteem en flitspalen, een actie waarvan het Franse ministerie van Verkeer de schade op minstens een miljoen euro schat.<sup>70</sup>

### **Waarom binnen deze categorie?**

Kijkend naar de indeling van categorieën waarbinnen de maatschappelijke emoties eerder zijn geplaatst, is zichtbaar dat een belangrijk onderscheid wordt gemaakt door de mate waarin een wens aanwezig is het maatschappelijk verkeer te ontwrichten. In het geval van de opstandige vrachtwagenchauffeurs is dit wel het geval. Hun emoties, boosheid over maatregelen van de Franse regering, leiden ertoe dat zij middels acties een zekere ontwrichting aanbrenge(n) in de samenleving. Media spreken over 'gewelddadige protesten in vooral Bretagne'.<sup>71</sup> Dit wordt ook zichtbaar in de vernielingen die worden aangericht en de tolpoortjes en flitspalen die door de demonstrerende chauffeurs in brand worden gestoken. Dit is gericht aangebrachte schade aan de samenleving, een aspect dat goed past binnen de omschrijving van maatschappelijke agressie. Ook de kosten die de staking met zich meebrengt buiten de gewelddadige acties, zoals het niet kunnen doorrijden van automobilisten, moet in deze categorie worden meegerekend.

Belangrijk is dat de staking breed gesteund werd door de Franse bevolking en dat niet alleen vrachtwagenchauffeurs maar ook boeren en 'gewone' burgers participeerden in de agressieve protestuitingen. Daarom is volgens ons sprake van een *maatschappelijke* agressie.

### **Hoe reageerde de overheid?**

Onder druk van de protesten van de Franse vrachtwagenchauffeurs beslist de Franse regering, onder leiding van president Hollande, er toe om een aangekondigde kilometerheffing voor zware vrachtwagens – voorlopig – te schrappen. Niet veel eerder besloot de regering ertoe een extra belasting op spaarplannen te schrappen, wat binnen de Franse media leidde tot kritiek op de mate van stabiliteit en consistentie van het Franse regeringsbeleid. Premier Jean-Marc Ayrault heeft aangegeven dat de nieuwe belasting niet afschaft maar "opgeschort" is, wat bij de vakbondsleiders en enkele politici in Bretagne de reactie ontlokte dat de stakingsacties doorgaan. Voor Ayrault ligt de situatie gevoelig omdat zijn partij, Parti Socialiste, tijdens de laatste verkiezingen veel stemmen weghaalde in Bretagne.<sup>72</sup> Pijnlijke ingrepen zijn, zeker vanuit partijpolitiek opzicht, dus lastig te nemen voor de overheid. Ook al omdat de gepeilde steun voor president Hollande rond de onlusten op de Franse wegen op zo'n 21 procent wordt geschat. Tegelijk moet de Franse regering rekening houden met geluiden vanuit de Europese Commissie, die in aanloop naar de protesten nog twijfels uitte over de financiële staat van het land.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Foodlog (11 november 2013) *Bretagne: de start van Europa's 21<sup>e</sup> eeuwse boerenrevolte?*. Via: <http://www.foodlog.nl/artikel/een-heuse-boerenrevolutie-bretagne/>

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> NRC Handelsblad (30 oktober 2013). *Franse regering zwicht voor belastingprotest*. Via: <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2013/oktober/30/franse-regering-zwicht-voor-belastingprotest-1312047>

<sup>73</sup> Die Welt (13 november 2013). *Proteste setzen Hollande in Frankreich unter Druck*. Via <http://www.welt.de/wirtschaft/article121865104/Proteste-setzen-Hollande-in-Frankreich-unter-Druck.html>



## 6. Implicaties voor overheidsoptreden: eerste ideeën

Maatschappelijke reacties na incidenten zijn in principe een normaal maatschappelijk verschijnsel. Ingrijpen door de overheid is niet vanzelfsprekend, maar kan soms nodig zijn om emoties te kanaliseren en een maatschappelijke reactie in goede banen te leiden. Onze hypothese is dat de oplopende ernst van de drie vormen van maatschappelijke gevoelens oproept tot een navenant grotere betrokkenheid van de overheid. Opgemerkt moet worden dat de zwaarste categorie maatschappelijke agressie zeldzaam lijkt te zijn, in tegenstelling tot groeps- en individuele agressie, alhoewel deze wel maatschappelijk kunnen worden.

Er is nog niet veel bekend over wat effectieve en proportionele vormen van overheidshandelen zijn bij de verschillende typen maatschappelijke reacties. Tenminste is een attentiepunt dat overheidshandelen zelf tot een verergering van het niveau van maatschappelijke gevoelens kan leiden – vooral wanneer gebruik gemaakt wordt van het geweldsmonopolie van de politie.

- In de eerste plaats kunnen geruststellende woorden van overheidskant die niet aansluiten bij het realisme en het gevoel van het emotionele gedeelte van de samenleving, van maatschappelijke commotie bezorgdheid maken.
- In de tweede plaats kunnen fysieke acties van de overheid bijvoorbeeld demonstraties die vanuit maatschappelijke zorg (en derhalve passend binnen de categorie ‘maatschappelijke bezorgdheid’) zijn georganiseerd doen omslaan in individuele/groeps of zelfs maatschappelijke agressie.

De bestudeerde casus laat vooral zien dat transparante en consistente communicatie vanuit overheden noodzakelijk is, niet alleen tijdens de maatschappelijke reactie na incidenten, maar ook over het risico in het algemeen.

### **Anticiperen op een mogelijke bankrun**

Begin oktober 2013 verscheen een bericht in de Financial Times dat Amerikaanse banken extra geld in hun pinautomaten gestopt hadden, uit angst voor een situatie waarin ongebruikelijk veel mensen geld van hun bankrekening willen halen. Het hoorde bij een draaiboek dat banken ook in augustus 2011 hanteerden, toen er een impasse dreigde over een verhoging van het Amerikaanse schuldenplafond. Amerikanen maakten zich toen blijkbaar ook al zorgen over hun spaargeld bij de banken en besloten daarop meer geld te pinnen. De achterliggende gedachte is dat berichtgeving van nieuwsmedia over lege pinautomaten zou leiden tot zorgen in de samenleving en uiteindelijk veel meer mensen die hun geld van de bank willen halen.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> The Financial Times. (3 oktober 2013) *US banks fearing default stock up on cash*. Via: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/11d59fa8-2c38-11e3-acf4-00144feab7de.html#axzz2gjnjojxe>



Een interessante vraag is of een dergelijke actie (en vooral berichtgeving daarover) het publieke vertrouwen in de bancaire sector versterkt of juist ondermijnt. In ieder geval zou voorlichting vanuit de overheid over het functioneren van het girale betalingsverkeer een dempende werking kunnen hebben op de bezorgdheid die mogelijk ontstaat. Belangrijk is dan wel dat deze voorlichting niet pas wordt opgestart op het moment dat zich een mogelijke bankrun voordoet.

Een belangrijke implicatie van dit onderzoek is daarom dat overheden veel nauwkeuriger moeten proberen te achterhalen met wat voor type maatschappelijke reactie ze te maken hebben en wat de achterliggende oorzaken van deze reactie zijn. Soms kunnen er andere oorzaken zijn die de emoties binnen een gemeenschap doen opspelen en die verder weinig met het incident of risico te maken hebben. Om adequaat in te kunnen spelen op de maatschappelijke reactie is inzicht in de achterliggende oorzaken noodzakelijk.

Daarbij geldt dat het van belang is om te weten op welk niveau de reactie zich afspeelt. Soms lijkt het alsof de reactie zich afspeelt op maatschappelijk niveau, terwijl bij nadere beschouwing, de toon van de reactie bepaald wordt door een selecte groep personen of enkele individuen zonder brede steun vanuit de samenleving. Als dit het geval is, dan moet de aandacht zich beperken tot die groep of individuen. In de literatuur over rellen is bijvoorbeeld bekend dat demonstranten zonder intentie tot rellen verleid kunnen worden tot agressief gedrag wanneer zij hardhandig door de politie worden aangepakt.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Quarantelli, E. L., Ponting, J. R., & Fitzpatrick, J. S. (1974). Police Department Perceptions of The Occurrences of Civil Disturbances. *Sociology and Social Research*, 59, (1), 30–38.



## 7. Het geheel overziend

'Maatschappelijk onrust' is een containerbegrip geworden dat staat voor het gehele mogelijk palet aan gevoelens en acties van delen van de maatschappij na een incident of het bekend worden van een risico. We spreken over 'maatschappelijk' als er binnen delen van de maatschappij een bepaalde emotie leeft. Dit dient het individuele- en groepsniveau derhalve te overstijgen. In de wetenschappelijke literatuur en in het dagelijks taalgebruik wordt het onderscheid tussen groeps- en maatschappelijke onrust zelden gemaakt, met als gevolg dat onrust veroorzaakt door een kleine groep mensen ten onrechte als een maatschappij-breed probleem wordt beschouwd. Bovendien wordt hier meestal de verwachting aan gekoppeld dat de overheid 'iets' moet doen om deze maatschappelijke gevoelens te beteugelen. Over wat effectieve handelingen van de overheid zijn, bestaat echter nog geen wetenschappelijk gevalideerd inzicht.

Deze verkennende studie pleit voor een zorgvuldigere definiëring van wat nu precies de verschillende mogelijke maatschappelijke gevoelens, acties en emoties zijn na incidenten en het bekend worden van risico's. De duiding daarvan hoeft ook niet op voorhand negatief te zijn, net zoals het niet op voorhand de overheid is die in actie moet komen.

In deze studie worden drie typen van maatschappelijke reacties van gevoelens en acties onderscheiden:

- Maatschappelijke commotie staat voor de maatschappelijke behoefte om emoties en opvattingen te uiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten en risico's. Het praten over incidenten en risico's kan dienen als een gezonde ontlading van de emotie. Het maatschappelijk verkeer wordt niet (drastisch) beïnvloed.
- Maatschappelijke bezorgdheid wordt gedefinieerd als de maatschappelijke zorgen die door een incident of risico zijn ontstaan en die tot actie leiden bij groepen in de samenleving, waarbij onbedoeld het normaal maatschappelijk verkeer verstoord kan worden.
- Maatschappelijke agressie is gedefinieerd als de maatschappelijke acties naar aanleiding van een incident of risico die doelbewust gericht zijn op het verstoren van het normaal maatschappelijk verkeer.

Maatschappelijke bezorgdheid betekent dat er acties door delen van de samenleving worden ondernomen die niet doelbewust het maatschappelijk verkeer verstoren. Hoewel deze acties dus tot maatschappelijke schade kunnen leiden, hoeven deze acties niet per definitie negatief geduid worden. Zorgen om de financiële positie van de DSB-bank of de besmetting van groenten met de EHEC bacterie hebben geleid tot zelf beschermende acties die delen van de samenleving veel geld hebben gekost. Bij de H5N1 epidemie was het echter de overheid zelf die de maatschappelijke bezorgdheid aanwakkerde om de zelf beschermende actie van vaccinatie te bevorderen.

Maatschappelijke agressie daarentegen is gericht op het doelbewust verstoren van het normale maatschappelijke verkeer. Dit kan in ernst variëren van breed gedragen stakingsacties tot en



met massale volksprotesten zoals de Arabische Lente in 2010. Maatschappelijke agressie leidt onmiskenbaar tot maatschappelijke schade, maar kan daarnaast – afhankelijk van het gekozen perspectief – ook positieve maatschappelijke gevolgen hebben. Wederom verwijzen we hier naar de Arabische Lente.

De verschillende vormen van maatschappelijke gevoelens kunnen escaleren tot een hoger niveau maar ook uitdoven zonder dat er actie op genomen wordt. De mate waarin er wordt ingegrepen binnen een bepaalde emotie kan invloed hebben op de mate waarin het uitdooft of escaleert.

Onze hypothese is dat de oplopende ernst van de drie vormen van maatschappelijke gevoelens oproept tot een navenant grotere betrokkenheid van de overheid. Er is nog niet veel bekend over wat effectieve vormen van overheidshandelen zijn in de verschillende gevallen. Tenminste is een attentiepunt dat overheidshandelen zelf tot een verergering van het niveau van maatschappelijke gevoelens kan leiden. Mede hierom is het van belang dat alvorens overheden tot actie overgaan zij zich bewust zijn van het type reactie en de onderliggende gevoelens, zodat zij met een ‘gerust hart’ overwogen besluiten kunnen nemen.

## CONTACT DETAILS

### **Michiel In 't Veld**

Institute for Management Research  
Dashorsterweg 1  
3927 CN Renswoude  
The Netherlands  
Tel: +31 (0) 6 12 90 29 46  
E-mail: [m.intveld@crisislab.nl](mailto:m.intveld@crisislab.nl)

More information about the working paper series is available at the website of the Institute for Management Research: [www.ru.nl/imr](http://www.ru.nl/imr)

