

Ron van Wonderen
Dominique Burggraaff

Voorverkenning begrippenkader Maatschappelijke Onrust & -Stabiliteit

Literatuur- en documentenstudie naar eenduidigheid, helderheid en meetbaarheid van veelgebruikte begrippen omtrent maatschappelijke onrust en -stabiliteit.




Voorverkenning begrippenkader

Maatschappelijke Onrust & -Stabiliteit

Literatuur- en documentenstudie naar eenduidigheid, helderheid en meetbaarheid van veelgebruikte begrippen omtrent maatschappelijke onrust en -stabiliteit.

Ron van Wonderen
Dominique Burggraaff

Utrecht, juni 2024



Inhoud

1	Achtergrond en aanpak	4	4	Indicatoren voor conceptueel kader	39
1.1.	Aanleiding en onderzoeksvragen	4	4.1.	Focus op indicatoren	39
2	Definiëren van concepten	6		Bijlage 1 Indicatoren maatschappelijke onrust	41
2.1.	Maatschappelijke onrust en sociale stabiliteit	6		Bijlage 2 Indicatoren maatschappelijk onbehagen	43
2.2.	Maatschappelijk onbehagen / ongenoegen	13		Bijlage 3 Indicatoren horizontale polarisatie	46
2.3.	Polarisatie (horizontaal)	16		Bijlage 4 Indicatoren sociale cohesie	52
2.4.	Sociale cohesie	23		Bijlage 5 Indicatoren politiek- en institutioneel vertrouwen, wantrouwen, verticale polarisatie	54
2.5.	Institutioneel en politiek vertrouwen/wantrouwen en verticale polarisatie	24			
2.6.	Activisme, radicalisering en extremisme	29			
2.7.	Problematisch gedrag	31			
2.8.	Ondermijning democratische rechtsorde	32			
2.9.	'Veerkracht en weerbaarheid'	32			
3	Kansen, risico's, onderlinge relaties	34			
3.1.	Wat zijn kansen, risico's en onderlinge relaties tussen concepten?	34			

1 Achtergrond en aanpak

1.1. Aanleiding en onderzoeksvragen

Om maatschappelijke onrust- en stabiliteit in de samenleving te duiden, worden concepten gehanteerd die onderling van elkaar verschillen, maar elkaar deels ook overlappen. In de praktijk worden concepten ook door elkaar heen gebruikt. Bij gemeenten en departementen is al enige tijd behoefte aan een overkoepelend beeld dat verschillende dimensies van maatschappelijke onrust- en stabiliteit verbindt. Om meer helderheid te creëren heeft het Verwey-Jonker Instituut een literatuur- en documentenstudie uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Democratie en Bestuur, Programma Maatschappelijke Onrust en Ongenoegen. Deze studie is ter voorverkenning van een gezamenlijk begrippenkader voor de Rijkspartners en geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Welke concepten worden in de literatuur en beleidsdocumenten gebruikt met betrekking tot (dimensies van) maatschappelijke onrust, - stabiliteit en weerbaarheid?
- Wat wordt onder deze concepten verstaan (definities) in literatuur en beleidsdocumenten?
- Wat zijn kansen en risico's van de maatschappelijke fenomenen waarop de concepten betrekking hebben?
- Hoe hangen de verschillende concepten samen?
- Welke indicatoren worden toegerekend aan deze concepten?
- In hoeverre overlappen indicatoren en zijn indicatoren onderscheidend?

Welke concepten worden meegenomen in de studie?

In de literatuur- en documentenonderzoek inventariseren we welke definities worden gebruikt voor de onderstaande concepten.¹

- Maatschappelijke onrust en sociale stabiliteit.
- Maatschappelijk onbehagen en – ongenoegen.
- Polarisatie (horizontaal).
- Sociale cohesie.
- Institutioneel – en politiek vertrouwen/wantrouwen/verticale polarisatie.
- Radicalisering en extremisme.
- Problematisch gedrag en ondermijning democratische rechtsorde.
- Weerbaarheid en veerkracht.

Vaststellen van indicatoren

Ook stellen we in de literatuur- en documentenonderzoek relevante indicatoren vast. Voor alle concepten (fenomenen) wordt aangegeven welke indicatoren we in de literatuur- en documentenstudie hebben geïdentificeerd die een uitingsvorm zijn van een bepaald fenomeen (bijvoorbeeld 'toenemend wij-zij denken' bij polarisatie) of een onderliggende oorzaak of risicofactor (bijvoorbeeld bij maatschappelijk onbehagen: geen grip hebben op het dagelijks leven).

¹ De literatuur- en documentenstudie focust zich op relevante bronnen binnen de Nederlandse context opdat concepten en indicatoren zo goed mogelijk aansluiten bij de Nederlandse beleidspraktijk. Zoals beleids- en wetenschappelijke rapporten over ongenoegen, onrust en wantrouwen van SCP, WRR, UU, VU; rapporten over polarisatie en vertrouwen (Verwey-Jonker Instituut en KIS, UvA, SCP); en leer- en ondersteuningsaanbod voor gemeenten op het gebied van maatschappelijke stabiliteit.

Kansen en risico's

Voor alle concepten wordt aangegeven hoe deze worden gedefinieerd. Ook worden kansen en risico's toegelicht van de fenomenen waarop de concepten betrekking hebben. Maatschappelijke onrust, maatschappelijk onbehagen of polarisatie brengen voor de democratische rechtsorde niet alleen risico's, maar ook kansen met zich mee. Bijvoorbeeld, een zekere mate van polarisatie past binnen een weerbare democratie om tegenstellingen duidelijk te maken en om maatschappelijke veranderingen te kunnen bevorderen. Een te veel aan polarisatie kan echter een bedreiging voor de democratische rechtsorde worden als tegenstellingen permanent worden en escaleren naar intimidatie of geweld.

Naar een Conceptueel Kader en een Maatschappelijk Beeld

De voorliggende literatuur- en documentenstudie is één van de deelstudies die in onderlinge samenhang zijn uitgevoerd om te komen tot een "Begrippenkader Maatschappelijke Onrust en Stabiliteit". De andere deelstudies zijn diepte-interviews uitgevoerd door DSP-groep met stakeholders van gemeenten, departementen en kennisinstellingen, en een studie uitgevoerd door DISSS naar de relatie tussen verschillende fenomenen in het fysieke en online domein.

Pressure cooker sessie

De resultaten van de literatuur- en documentenstudie, de diepte-interviews met stakeholders evenals een eerste concept opzet van het begrippenkader zijn besproken in een gezamenlijke zogeheten 'pressure cooker'-sessie met de onderzoekers, kennisinstellingen, gemeenten en overheidsanalisten². De suggesties vanuit de pressure cooker sessie zijn benut om te komen tot de definitieve rapportages van de literatuur- en documentenstudie, de diepte-interviews en de opzet voor het begrippenkader.

² Aan de pressure cooker sessie is deelgenomen door experts en stakeholders van het Verwey-Jonker Instituut, DSP-Groep, DISSS; Avans Hogeschool; Sociaal- en Cultureel Planbureau; Vrije Universiteit; Openbaar Ministerie; Ministerie BZK; Centrale Afdeling KIEM (ministerie BZK); Ministerie SZW; Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ministerie SZW); AIVD; NCTV; Nationale Politie; VNG; Regiobureau Integrale Veiligheid Oost-Brabant; Gemeenten Eindhoven en Arnhem; Veiligheidsalliantie regio Rotterdam.

2 Definiëren van concepten

2.1 Maatschappelijke onrust en maatschappelijke (sociale) stabiliteit

Definities maatschappelijke onrust

Maatschappelijke onrust is te omschrijven als (zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Daarbij is 'maatschappelijk ongenoegen' is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskenning ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme. Er zijn verschillende vormen van maatschappelijke onrust. Uiteenlopend van vreedzame en kleinschalige demonstraties tot radicale, strafbare en grootschalige acties. Kritische geluiden zijn essentieel voor de democratie en rechtsstaat, maar worden problematisch als je de grenzen van de wet niet naleeft. Bron: [NCTV, website, actueel](#).

'Maatschappelijk onrust' is een containerbegrip dat staat voor het gehele mogelijke palet aan gevoelens en acties van delen van de samenleving na een incident of het bekend worden van een risico. Het reeds in 2014 verschenen kennisdocument [Ongerust over onrust](#) van ministerie BZK omschrijft 'maatschappelijke onrust' als reactie op incidenten en risico's. 'Maatschappelijke onrust' wil zeggen dat er binnen verschillende lagen van de maatschappij bepaalde emoties leven die zorgen voor discussie en/of actie. Deze emoties kunnen in oplopende sterkte zijn: onzekerheid, zorg, angst of woede. Zolang emoties en acties zich beperken tot individuen of specifieke groepen (en zich niet openlijk richten naar andere groepen) zou niet gesproken moeten worden van *maatschappelijke onrust*.

In het kennisdocument wordt de term 'maatschappelijke onrust' tegelijkertijd geproblematiseerd: dat wat de één als maatschappelijke onrust beschouwt, wordt door een ander een crisis genoemd, terwijl weer een ander spreekt over een normale ontlading van sociale spanningen. Maatschappelijke onrust hoeft daarom niet noodzakelijkerwijs tot overheidsoptreden te leiden, het past binnen een samenleving waarbinnen veranderingen plaatsvinden. Overheidsoptreden kan maatschappelijke onrust juist ook in de hand werken; 'actie is reactie'. Emoties, discussies en acties na incidenten ("reacties" genoemd) kunnen blijkens het kennisdocument worden onderverdeeld in drie typen, namelijk:

1. *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.
2. *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. 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. 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.
3. *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. Bij maatschappelijke agressie is, anders dan bij maatschappelijke bezorgdheid en commotie, de verstoring van het dagelijks leven een doel op zichzelf. De agressie wordt door

een substantieel deel van de samenleving gesteund, actief óf in de vorm van participatie of adhesie. Vooral deze 'maatschappelijke agressie' wordt volgens het kennisdocument in wetenschappelijke literatuur geduid als 'maatschappelijke onrust', dit geldt minder vaak voor de eerste twee categorieën.

Er is sprake van maatschappelijke onrust als de volgende ingrediënten aanwezig zijn: (1) Een voedingsbodem, onderliggende maatschappelijke problemen; (2) Een dramatisch incident – soms na een reeks van kleinere incidenten – dat heftige reacties veroorzaakt bij burgers, in de media of in de politiek, en dat symbool staat voor de onderliggende maatschappelijke problemen; (3) Het (als reactie op dit incident) optreden van massale dan wel ernstige aantastingen van de openbare orde en veiligheid. Bron: [Omgaan met maatschappelijke onrust](#) (DSP Groep, 2009). Voedingsbodems voor maatschappelijke onrust zijn maatschappelijke ontwikkelingen (bv. globalisering, bescherming van dierenrechten). Anderzijds doven oude voedingsbodems uit. Bijvoorbeeld omdat er nieuwe wetgeving is ontstaan, mede als gevolg van massale protestacties (vrouwenstemrecht, abortus). Maatschappelijke onrust kan dus een belangrijke maatschappelijke functie vervullen en is niet per definitie een negatief verschijnsel. Massale boosheid en verontwaardiging die ontstaat als reactie op een incident vormt een kernaspect van maatschappelijke onrust. De kans op incidenten maatschappelijke onrust neemt toe als aangetast of bedreigd worden: inkomen en/of werkomstandigheden, woongenot, de (identiteit van de) eigen groep, 'heilige' symbolen en locaties, burger- en grondrechten, persoonlijke veiligheid, veiligheid van kinderen, vrede en politieke stabiliteit, het milieu en tot slot mensenrechten (NB: deze studie dateert uit 2009, inmiddels zijn er nogal wat thema's bijgekomen die kunnen leiden tot maatschappelijke onrust). Kleinere incidenten die zich op een bepaalde voedingsbodem voordoen zijn mogelijke voorbodes van maatschappelijke onrust. Een dramatisch incident kan maatschappelijke onrust versneld vergroten, vooral als dit incident symbolische waarde heeft. Dit incident vormt als het ware de vonk die een bestaand (sluimerend) conflict doet ontvlammen. De situatie kan verder escaleren als er partijen zijn die gebruik maken van de explosiviteit van de situatie om het probleem

waar het incident symbool voor staat op de politieke agenda te krijgen. Indien er dan ook nog andere partijen zijn die escalerend optreden (de media of onhandig opererende gezagsdragers) kan er grootschalige maatschappelijke onrust of zelfs een sociale crisis ontstaan.

Maatschappelijke onrust kan niet eenduidig worden gedefinieerd, het is een gelaagd fenomeen. Soms is het een moeilijk te ontwarren kluwen van allerlei observaties die mensen kennelijk bang en boos maken. Soms is er scherpste, duiken complotten op die met een dwingende logica van argumenten mensen onrustig maken. Bron: [Protest in Coronatijd. Kijken naar maatschappelijke onrust en rellen](#) (Moors, 2023).

Op basis van literatuuronderzoek concludeert het CBS (bron: [CBS, 2023](#)) dat definities van maatschappelijke onrust veelal focussen op de *onrust die ontstaat na een incident of een schokkende gebeurtenis*. Dit kan volgens het CBS echter ook als een combinatie worden beschreven, waarbij de onrust dus: i) het gevolg is van een gebeurtenis en vervolgens, ii) nog meer onrust veroorzaakt en zelfs kan escaleren. Dit zien we in de volgende definitie: *'Maatschappelijke onrust is hevige ongerustheid en emotionele reacties bij (diverse) groepen mensen als gevolg van een schokkende gebeurtenis, waarbij het risico bestaat op escalatie, verstoring van openbare orde en veiligheid en een toename van de problematiek'* (Johannink et al., 2013. In: [CBS, 2023](#)).

De hierboven vermelde definitie van maatschappelijke onrust wordt ook toegepast door [Bureau Regionale Veiligheidsstrategie \(geüpdate versie 2019\)](#). Maatschappelijke onrust is een verschijnsel dat onverwachts kan opslaan. Soms in een flits. Echter, meestal geldt dat er eerst een aantal andere ontwikkelingen plaatsvindt voordat een probleem uitgroeit tot onrust of een calamiteit. Gesteld wordt dat er meestal sprake is van de volgende fasering: 1. Rust 2. Dreigende maatschappelijke onrust 3. Maatschappelijke onrust 4. Escalatie. In de praktijk komen de fases 2 en 3 het meeste voor. De fasen worden als volgt uitgewerkt:

1. Fase: Rust

In deze fase is er géén sprake van openbare ordeverstoringen. Het is 'business as usual'. Wel kan er sprake zijn van een *voedingsbodem voor maatschappelijke onrust* in de vorm van aanwezige *maatschappelijke problemen*. Problemen op persoonlijk vlak (financieel/economisch, en/of (veiligheid van) woon- en leefomgeving) maar ook problemen die voortvloeien uit het samenleven van mensen met verschillende waarden en normen (verschillen in cultuur, etniciteit, religie, opvattingen over heilige symbolen, burger- en grondrechten, rechten van dier en milieu). Hoewel maatschappelijke onrust overal kan ontstaan, kan worden gesteld dat de ene buurt of gemeenschap kwetsbaarder is dan de andere.

2. Fase: Dreigende maatschappelijke onrust

In de fase van 'dreigende maatschappelijke onrust' is er sprake van één of meerdere *kleine incidenten rond een bepaald maatschappelijk probleem*. Deze incidenten krijgen nog geen of beperkte aandacht van burgers, media (ook internet) of politiek, maar duidelijk is wel dat er iets speelt (signaal). Ook is het mogelijk dat zich **een schokkend incident** voordoet dat symbool staat voor een onderliggend maatschappelijk probleem.

3. Fase: Maatschappelijke onrust

Het voorgaande veroorzaakt *maatschappelijke onrust*: er is sprake van hevige ongerustheid en emotionele reacties bij (diverse) groepen burgers, in de media of de politiek (verwensingen, vernielingen, ontstaan van agressieve sfeer, er vinden op beperkte schaal incidenten plaats). Hierbij bestaat het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid en een toename van deze problematiek.

4. Fase: Escalatie

In het ergste geval leidt maatschappelijke onrust tot een **sociale calamiteit**: een situatie waarbij de openbare orde en veiligheid sterk in het geding zijn of de sociale spanningen onbeheersbaar dreigen te worden (denk aan grootschalige verstoringen aan de openbare orde en het op grote schaal plegen van strafbare feiten (bv. vernielingen, openlijke geweldpleging of brandstichting))

Voorspellen van maatschappelijke onrust: welke indicatoren spelen een rol bij het ontstaan van maatschappelijk onrust/crisis, en in welke mate zijn die indicatoren van invloed. Een formule om bij benadering kans en omvang van maatschappelijke onrust te voorspellen is als volgt: $P = V \times R \times (S)M$.

- P staat voor mate van crisis.
- R staat voor relevantie van schade (materieel of immaterieel). Naarmate een bepaalde kwestie relevanter is voor een individu of een groep zal er sterker op gereageerd worden. Criminelen die elkaar doodschieten wordt als niet relevant voor de eigen situatie ervaren, maar een persoon die op een willekeurige dag in een winkelcentrum willekeurige mensen neerschiet komt erg dichtbij.
- V staat voor (gevoelsmatige) verwijtbaarheid. Hierbij gaat het per definitie niet om objectieve, maar om subjectieve verwijtbaarheid. Het is niet relevant of daadwerkelijk sprake is van tekortkomingen van functionarissen of organisaties. Het gaat hier vooral om het beeld; de gevoelens en emoties van verwijtbaarheid.
- (S)M staat voor 'sociale mediageniekheid'. De mate waarin een gebeurtenis mediageniek genoemd kan worden in de traditionele en sociale media. Daarbij kan gedacht worden aan foto's en beelden maar bijvoorbeeld ook aan de betrokkenheid van een bekende Nederlander.

Op basis van literatuurstudie en expertinterviews concluderen onderzoekers van Tilburg University dat maatschappelijke onrust is een verschijnsel wat moeilijk te definiëren valt. Echter, determinanten die bij alle typen incidenten van 'maatschappelijke onrust' voorkwamen waren:

- Onrust vooraf.
- Media-aandacht.
- Optreden en kwaliteit van autoriteiten (vooral overheid).
- Vertrouwen of juist het gebrek aan vertrouwen in overheid/professionals om adequaat te reageren op een incident.

Kennisplatform Inclusief Samenleven KIS heeft in 2016 de [handreiking Omgaan met Maatschappelijke Onrust en Spanningen](#) gepubliceerd (Van Wonderen en Witte, 2016). Maatschappelijke onrust en spanningen zijn fenomenen die voortdurend in beweging zijn: *een continu proces met ups & downs (golfbewegingen), met rustige en minder of zelfs onrustige momenten en tijden*. Soms wordt men opgeschrikt door een 'plotse' confrontatie of een incident, die bij nadere beschouwing een uiting blijkt te zijn van al langer bestaande onrust of spanningen. Meestal geldt dat er eerst een aantal andere ontwikkelingen plaatsvindt voordat een probleem uitgroeit tot onrust of een sociale calamiteit. Het verrassingseffect van de gebeurtenis ligt dan ook vaker bij een deel van de (dan) betrokkenen, dan bij de direct betrokkenen. "Ik heb er al veel langer voor gewaarschuwd", is een veel gehoorde reactie van burgers of bijvoorbeeld eerstelijns professionals. Vaak is bij maatschappelijke onrust sprake van de volgende fasering:

1. Relatieve rust: cohesie, stabiliteit, participatie, vertrouwen.
2. 1e uitingen onrust: vervreemding, botsende waarden, isolatie.
3. Opbouw onrust: irritatie, angst, intimidatie, emotie.
4. Spanningen: manifest gedrag, bedreiging, incidenten.
5. Escalatie: triggers, confrontatie.
6. Terugkeer naar relatieve rust: contact, dialoog, herstel rust.

Het continue proces met rustige en minder rustige tijden biedt mogelijkheden om op verschillende momenten in dat proces te signaleren, anticiperen en zo nodig te interveniëren.

Deelbegrip sociale onrust

De begrippen *maatschappelijke onrust* en *sociale onrust* worden soms gebruikt als synoniemen in de publicaties die we hebben geraadpleegd. Toch zijn er ook definities van *sociale onrust* beschikbaar die afwijkend zijn. Het CBS (CBS, 2023) stelt dat de definities die zij hebben gevonden voor *sociale onrust* vooral

focussen op een gevoel van onvrede binnen bepaalde sociale groepen dat voor (sociale) onrust zorgt. Een voorbeeld hiervan is de volgende definitie: *'Sociale onrust is een gevoel van onvrede binnen een bepaalde groep over hun huidige situatie, hun attitude over wat er gebeurt en hun houding richting andere groepen'* (Donchenko et al. 2017. In: CBS, 2023). Uitgaand van deze definitie kan volgens het CBS *sociale onrust* worden gemeten door te bekijken in hoeverre mensen ontevreden zijn met verschillende aspecten van hun leven.

Deelbegrip sociale media onrust

Sociale media kunnen bijdragen aan ontstaan, omvang en ernst van incidenten en onrust in de fysieke wereld. Echter, ook binnen de online context van sociale media zelf kan 'onrust' ontstaan. Onderzoek naar maatschappelijke onrust op sociale media – (Johannink & Gorissen, 2013. In: CBS, 2023) laat zien dat op sociale media in mindere of meerdere mate sprake kan zijn van onrust tijdens incidenten in de fysieke wereld. Omdat er hierbij niet altijd sprake is van een risico op escalatie, verstoring van de openbare orde of toename van de problematiek, is de term sociale-mediaonrust volgens de onderzoekers soms beter passend dan 'maatschappelijke onrust'. In het geval van 'sociale-mediaonrust' zijn er veel vragen, geruchten en reacties naar aanleiding van een incident, zowel van burgers als van media. Wanneer de autoriteiten zelf niet tijdig met informatie (kunnen) komen, bestaat het risico dat burgers en media zelf gaan speculeren over wat er aan de hand is. Dat kan vervolgens leiden tot de verspreiding van onjuiste informatie en geruchten. Met behulp van sociale media kunnen deze snel en onder een grote groep ontvangers worden verspreid, wat kan leiden tot een toename van de problematiek of verstoring van de openbare orde.

Deelbegrip maatschappelijke (sociale) stabiliteit

- *Maatschappelijke stabiliteit* beschrijft een samenleving waarbinnen maatschappelijke onrust en maatschappelijk ongenoegen een plaats hebben zonder dat deze tot voortdurende of ernstige ontwrichting leiden.

Maatschappelijke stabiliteit is dus niet hetzelfde als de afwezigheid van maatschappelijke onrust.

- *Sociale stabiliteit* is een dynamisch evenwicht van sociale verhoudingen en structuren binnen een samenleving. Sociale stabiliteit is een synoniem van maatschappelijke stabiliteit. Sociale stabiliteit wordt meer gebruikt in het sociaal domein. Het vertrekt vanuit een positieve invalshoek, vanuit het belang van sociale cohesie/integratie. Maatschappelijke stabiliteit wordt meer gebruikt in het veiligheidsdomein, als doel van het effectief omgaan met onrust.

In opdracht van ministerie BZK heeft het Verwey-Jonker Instituut (Boutellier et al., 2012) een verkenning uitgevoerd van [maatschappelijke sociale stabiliteit als potentieel beleidsconcept](#). Maatschappelijke onrust kan volgens de onderzoekers door tal van zaken veroorzaakt worden (op terreinen van inkomen, wonen, groepsidentiteit, grondrechten en burgerrechten, veiligheid, milieu, politie instabiliteit, gezondheidszorg). Echter, tegenstellingen op deze terreinen kunnen ook constructief zijn; het kan helpen bij de vorming van sociale groepen en het behartigen van de belangen bevorderen.

Niet-constructieve maatschappelijke onrust kan worden gezien als keerzijde van sociale stabiliteit. Maatschappelijke (sociale) stabiliteit is de mate waarin een samenleving bestand is tegen inbreuken op vreedzaam samenleven. Maatschappelijke (sociale) stabiliteit is daarbij niet hetzelfde als de afwezigheid van maatschappelijke onrust.³ Maatschappelijke (sociale) stabiliteit beduidt een samenleving waarbinnen onrust, spanningen en ongenoegen een plaats hebben zonder dat deze tot voortdurende of ernstige ontwrichting leiden. Sociale stabiliteit en de inbreuken daarop zijn uiteen te leggen op drie niveaus, waarbij geldt dat deze nauw kunnen samenhangen:

1. **Individueel niveau:** Sociale stabiliteit op individueel niveau zien we als normconforme deelname aan de samenleving, zonder psychologische problematiek die zich in processen van radicalisering of crimineel of antisociaal gedrag keert tegen de omgeving. Sociale stabiliteit op individueel niveau betekent burgerschap door participatie, door zelfredzaam te zijn als burger en de spelregels van de Nederlandse samenleving te kennen en toe te passen. Burgerschap door actieve deelname aan alle relevante facetten van de samenleving: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de eigen buurt en leefomgeving, door het beschermen en onderhouden van de democratische rechtsstaat, door kinderen op te voeden tot verantwoordelijke burgers en door betrokken te zijn bij medeburgers en hun rechten te respecteren.
2. **Groepsniveau:** Normoverschrijdend gedrag dat de openbare orde bedreigt, spanningen en rellen hebben in principe een groeps karakter. Over het algemeen gaat het om een combinatie van factoren die leidt tot groepswijze ontsparingen of maatschappelijke spanningen of onvrede. Sociale *instabiliteit* uit zich op het niveau van groepen, waarbij een cumulatie van risicofactoren kan leiden tot vijandige wij - zij tegenstellingen". Een belangrijk kenmerk van sociale stabiliteit op groepsniveau is weerbaarheid: het corrigerend vermogen van de samenleving, waaronder anderen aanspreken op ongewenst en (norm) overschrijdend gedrag.
3. **Samenlevingsniveau:** Op het niveau van de samenleving hangt sociale stabiliteit samen met economische, ecologische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De ontevredenheid van burgers met politieke en maatschappelijke instituties heeft scherpe kantjes gekregen, en het institutioneel vertrouwen staat onder druk. Daarbij valt ook het geweld op tegen de politie, ambulanceverpleegkundigen en asociaal verkeersgedrag. Verharding duidt op een afbrokkelende identificatie met anderen en op een grotere sociale afstand.

³ Nota bene: als aanduiding voor 'maatschappelijke stabiliteit' hanteren de onderzoekers in hun studie de term 'sociale stabiliteit op samenlevingsniveau'.

Maatschappelijk (sociale) stabiliteit is geen statisch gegeven. Het concept verwijst naar een robuust samenlevingsverband dat zowel standvastig moet zijn als flexibel, teneinde zijn voortbestaan in de toekomst te garanderen. Stabiliteit wijst op het belang van ordenend beleid ten opzichte van onvoorspelbare krachten.. Deze tegenstellingen voltrekken zich steeds weer onder andere condities. Dit maakt sociale stabiliteit tot een effect van maatschappelijke ordening. Sociale stabiliteit roept verschillende connotaties op bij wetenschappers en beleidsmakers. Sommigen associëren 'sociale stabiliteit' met orde, netheid, onveranderbaarheid, stilstand en een streven van 'bovenaf' om controle te kunnen uitoefenen op wat er gebeurt in de samenleving. Hier tegenover wordt gesteld dat in de samenleving juist behoefte is aan dynamiek, die juist moet worden versterkt en ondersteund. Niet het streven naar sociale stabiliteit, maar het versterken van vaardigheden van individuen, professionals en organisaties om effectief met dynamiek en veelkleurigheid om te gaan ('civil competence') dient centraal te staan. Gegeven de voorgaande constatering wordt door de onderzoekers voor 'sociale stabiliteit' als alternatief begrip 'sociale veerkracht' geponeerd. Dit begrip staat dicht bij de improvisatie en vaardigheden die nodig zijn voor de omgang met een steeds veranderende samenleving.

Voedingsbodems, oorzaken, risicofactoren voor maatschappelijke onrust

- Voedingsbodem voor maatschappelijke onrust is 'maatschappelijk ongenoegen': een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskenning ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme. Bron: [NCTV, website, actueel](#).
- VNG benoemt desinformatie als aanjager van maatschappelijke onrust: "Maatschappelijke onrust (en polarisatie) komen tot uiting rond onderwerpen als corona en vaccinatie, 5G, boerenprotesten, Black Lives Matter, Sinterklaasintochten, de gele hesjes en complot- en samenzweringstheorieën. Die onrust wordt vaak aangejaagd via websites en sociale media. Regelmatig is daarbij sprake van desinformatie: opzettelijk onware of onnauwkeurige informatie die wordt verspreid om personen, groepen, organisaties of landen te beschadigen of om geld mee te verdienen." Bron: [VNG, website](#).
- Onderliggende voedingsbodems voor maatschappelijke onrust (bron: [Collectief Regioburgemeesters, website](#)): In de steden nemen de verschillen tussen inwoners toe in afkomst, leeftijd, opleidingsniveau en welvaart. Op het platteland ontstaat soms bij burgers het gevoel van een terugtrekkende overheid doordat voorzieningen uit efficiëntie overwegingen gecentraliseerd worden in centrumgemeenten. Daarnaast hebben internationale ontwikkelingen zoals de onrust in grote delen van de wereld gevolgen voor zowel steden als dorpen. Hoewel de oorsprong vaak internationaal van aard is, manifesteren de gevolgen ervan zich in wijken en buurten. Ook (in meer algemene zin) zijn terrorisme, radicalisering en spanningen tussen groepen in de samenleving voedingsbodem voor maatschappelijke onrust. Op lokaal niveau kunnen plaatselijke gebeurtenissen zorgen voor onrust binnen lokale gemeenschappen. Zoals de komst van een windmolenpark, het afschaffen van een gewaardeerde traditie of de komst van een grote groep nieuwkomers.
- Een verkenning in opdracht van ministerie BZK naar maatschappelijke onrust rond de boerenprotesten (2021) identificeert dat boerenprotesten worden gedreven door onderliggende sentimenten zoals een sterk anti-overheidssentiment, een ervaren kloof tussen stad en periferie en het heersende gevoel dat er niet wordt geluisterd naar de zorgen van burgers. Deze elementen spelen tevens een grote rol bij andere (hedendaagse) situaties van maatschappelijke onvrede en onrust, waardoor de verschillende vormen van onrust niet volledig los van elkaar kunnen worden gezien. Bron: [weerbaarbestuur.nl](#).
- Een onderliggende verklaring voor toenemende maatschappelijke onrust is volgens Eysink Smeets (2021) de terugtrekkende overheid. Er is gewied in de verzorgingsstaat. Burgers zien een terugtrekkende overheid die tegelijkertijd het concept 'zelfredzaamheid' propageert. Zo ziet de samenleving zich geconfronteerd met een nieuwe en meer existentiële bedreiging dan voorheen, terwijl de bescherming daartegen afneemt. Maatschappelijke onrust wordt tevens aangejaagd verscherping van maatschappelijke en politieke discussies op sociale media, door fake news en toenemende twijfels over de betrouwbaarheid van de mainstream media, . Als het gaat om concrete voorbeelden van onrust dan speelt de komst van smartphones en sociale

media een belangrijke aanjagende rol. Het gemak en snelheid om mensen te mobiliseren voor protest en rellen nemen toe, en bovendien kan een groter publiek worden bereikt dan vroeger. Wie voeling wil houden met opkomende maatschappelijke onrust, moet dus oog hebben voor deze ontwikkelingen, de impact daarvan op verschillende publieksgroepen en de manier waarop deze impact zich vervolgens kan vertalen in maatschappelijke onrust. Bron: [Onrust begrijpen begint bij anders kijken](#) (Eysink Smeets, 2021).

- Blijkens het [fasemodel van maatschappelijke onrust](#) van het KIS is vroeg-signalering een belangrijk element om escalatie van spanningen naar maatschappelijke onrust te voorkomen. Verschillende indicatoren kunnen structureel in de gaten worden gehouden, maar ook andere (potentiële) bronnen voor (groeierende) onrust en spanningen zijn in een vroeg stadium te signaleren. Op lokaal niveau vindt vroegtijdige signalering van (potentiële) onrust onder meer in de praktijk plaats door de individuele professional in zijn/haar directe werkzaamheden. Ontwikkelingen in gemeenten of in specifieke buurten zijn immers niet altijd in cijfers te vangen, omdat:
 - Cijfers vaak achterlopen op de werkelijkheid. Dit geldt voor zowel statistische informatie als informatie die is verkregen uit monitoronderzoek (enquêtes). Er zit soms vele maanden tussen het tijdstip van het veldwerk en het moment van rapportage.
 - Ontwikkelingen in buurten niet altijd te herkennen zijn door het gebruik van gestandaardiseerde vragenlijsten. Monitorresultaten geven een beeld van een buurt, bijvoorbeeld de beleving door burgers van sociale veiligheid, maar nadere informatie is nodig om resultaten te duiden en van een context te kunnen voorzien.
 - Monitorgegevens en deels ook statistische gegevens verzameld zijn op een te hoog schaalniveau om bruikbaar te kunnen zijn voor het identificeren van hotspots in buurten waar problematiek het meest ernstig is en waar prioritair dient te worden geïntervenieerd.

Organisaties/ professionals in een buurt beschikken samen over een enorme hoeveelheid informatie op wijk-, buurt en zelfs blokniveau. Het gaat daarbij niet alleen om harde informatie (zoals cijfers over bijvoorbeeld armoedeproblematiek, criminaliteit, huiselijk geweld, aantal bewoners met GGZ problematiek), maar ook om zachte informatie (eigen observaties, casuïstiek, 'niet pluis gevoelens' en 'verhalen' uit de buurt en dergelijke).

Indicatoren maatschappelijke onrust

Om zicht te krijgen op veranderingen in de voedingsbodem voor maatschappelijke onrust wordt verwezen naar de indicatoren voor maatschappelijk onbehagen, polarisatie, institutioneel en politiek vertrouwen zoals die zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport. Ontwikkelingen op deze indicatoren geeft informatie of de kans op mogelijke maatschappelijke onrust toe- of afneemt op de middellange of lange termijn. Echter, maatschappelijke onrust kan zich ook snel ontwikkelen. Daarom is het belangrijk om ook actuele informatie te verzamelen omtrent de signalen voor mogelijke maatschappelijke onrust.

Deze actuele informatie kan door gemeenten worden verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie. Het is up-to-date informatie die in verschillende fasen van maatschappelijke onrust kan worden opgehaald (zowel in vreedstijd als bij dreigende escalatie). In bijlage 1 worden voorbeelden gegeven van vragen die hierbij kunnen worden gesteld. Kort samengevat gaat het hierbij om vragen op de volgende onderwerpen:

- Vreedzame (kleine) demonstraties rond maatschappelijke thema's.
- Incidenten (lokaal, landelijk of internationaal) die maatschappelijke onrust rond een thema aanjagen.
- Reacties door overheid of media worden door groepen als te eenzijdig beschouwd en roepen daardoor woede op.
- Veel media-aandacht voor thema's en onrust.
- Oproepen op sociale media tot protest of obstructie.

- Op sociale media is sprake van desinformatie, heftige discussies, complotdenken.
- (Toenemende) twijfels over betrouwbaarheid mainstream media.
- Symbolische of historische locaties of data voor protest die onrust kan versterken.
- Maatschappelijke reacties op gebeurtenissen waardoor normaal maatschappelijk verkeer verstoord kan raken.
- Emoties rond maatschappelijk thema (onzekerheid, bezorgdheid, ontevredenheid, angst, boosheid).

2.2. Maatschappelijk onbehagen /- ongenoegen

De concepten maatschappelijk onbehagen en maatschappelijk ongenoegen worden in de praktijk vaak door elkaar heen gebruikt. Dat is niet per se problematisch, er is grote overlap. Tocht kan het waarde zijn om het verschil te benoemen.

Definitie maatschappelijk onbehagen / ongenoegen

Maatschappelijk onbehagen is een houding van bezorgdheid en pessimisme over maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat niet om één specifiek probleem/thema, maar om een algemeen en onbepaald gevoel dat het niet goed gaat met de samenleving, de richting waarin deze zich ontwikkeld en der ervaren onbeheersbaarheid van deze achteruitgang. De houding is een mengeling van opvattingen, percepties en emoties zoals onzekerheid, machteloosheid en angst. Burgers vinden dat het met ons land de verkeerde kant op gaat, maar zien niet goed hoe dit te veranderen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (Geurkink en Miltenburg) heeft in 2023 een studie uitgevoerd naar [verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland](#). Het SCP hanteert de volgende definitie: Maatschappelijk onbehagen is bezorgdheid bij burgers over een verslechtering van de samenleving waar ze geen grip op krijgen. Het is een individuele houding over de samenleving en een brede

bezorgdheid onder burgers over de staat van die samenleving. Ze vinden dat het met ons land de verkeerde kant op gaat, ervaren achteruitgang en een collectieve machteloosheid om die achteruitgang te keren. Maatschappelijk onbehagen "een verzamelterm voor alles waar burgers ontevreden over kunnen zijn. Maatschappelijk onbehagen kan worden onderscheiden langs zes dimensies:

1. Verlies van vertrouwen in menselijk kunnen (maakbare samenleving).
2. Verlies van ideologie (een richting waar het met het land en samenleving heen moet).
3. Verlies van politieke macht (de politiek heeft minder invloed op belangrijke voorzieningen).
4. Verlies van gemeenschapszin (gedeelde normen en waarden).
5. Toenemende sociaaleconomische kwetsbaarheid van burgers (instabiliteit van de sociaaleconomische positie).
6. Maatschappelijk pessimisme (de perceptie dat de samenleving achteruitgaat).

Enige mate van onbehagen in een samenleving is niet onwenselijk en niet ongebruikelijk – het is van alle tijden en hoort bij een samenleving. Maar, te veel is niet goed volgens het SCP, zeker niet als dat maatschappelijk onbehagen zich concentreert bij specifieke groepen en in bepaalde regio's. Een teveel aan maatschappelijk onbehagen een negatieve weerslag hebben op de samenleving en (legitimiteit van de) democratische rechtsstaat. Veel maatschappelijk onbehagen leidt er bijvoorbeeld toe dat groepen burgers ervaren dat de overheid en samenleving niet meer aan hun verwachtingen (kunnen) voldoen. Dat kan zorgen voor maatschappelijke spanningen en de kloof tussen burger en overheid vergroten. Door recente maatschappelijke discussies, bijvoorbeeld over klimaat en stikstof, gaat het daarnaast vaak over een veronderstelde kloof tussen de (Rand)stad en het platteland. In het publieke debat gebruiken mensen volgens het SCP maatschappelijk onbehagen vaak inwisselbaar met maatschappelijke onrust en protest. *Echter, maatschappelijk onbehagen is een brede houding over de samenleving en kan niet gelijkgesteld worden aan gedrag.*

Een negatieve stemming over de maatschappij leeft bij meer burgers dan alleen bij degenen die tot demonstraties overgaan. Maatschappelijk onbehagen kan wel een voedingsbodem zijn voor bepaalde uitingen van maatschappelijke onrust. Andere houdingen, zoals politiek vertrouwen en relatieve deprivatie, zijn verwant aan, maar kunnen eveneens niet gelijk worden gesteld met, maatschappelijk onbehagen.

In 2023 heeft het WRR de studie *'Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse'* gepubliceerd. In deze studie wordt ingegaan op de vraag wat we moeten verstaan onder de begrippen 'maatschappelijk onbehagen', 'onzekerheid' en 'persoonlijke controle'. Deze drie concepten hangen met elkaar samen.

- *Het WRR definieert 'maatschappelijk onbehagen' als een 'negatieve attitude' ten aanzien van 'de samenleving'. Het WRR ziet maatschappelijk onbehagen niet als alleen maar negatief. Maatschappelijk onbehagen is in principe een kracht ten goede indien het leidt tot de aanpak van die condities waarvan plausibel is dat zij ook echt de oorzaak zijn van die negatieve gevoelens. Gevoelens van onbehagen zijn tot op zekere hoogte de brandstof die de politieke en maatschappelijke machinerie draaiende houdt. Problemen ontstaan met name als gevoelens van onbehagen zich gaan richten op de verkeerde oorzaak.*
- *Gevoelens van onzekerheid kunnen effect hebben op 'maatschappelijk onbehagen'. 'Onzekerheid' wordt door het WRR toegespitst op de vijf domeinen werk, financiële situatie, gezondheid, woonsituatie en sociale contacten. Dus: om de mate van maatschappelijk onbehagen te kunnen monitoren, is het raadzaam om naar werk- of inkomensonzekerheid te kijken maar ook naar de andere vier domeinen waar onzekerheid kan bestaan voor burgers. Opleidingsniveau en inkomen als zodanig zeggen daarbij relatief weinig; de belangrijkste voorspellers van 'algemeen gevoel van (on)zekerheid' lijken veeleer de mate waarin men financieel kan rondkomen, de aan- of afwezigheid van sociale hulptroepen, en de ervaren gezondheid.*

- *'Persoonlijke controle' is de mate waarin mensen door eigen handelen de uitkomsten kunnen verkrijgen die ze belangrijk vinden, ofwel: hoeveel grip zij hebben op hun leven. Een belangrijk algemeen kenmerk of oorzaak van maatschappelijk onbehagen "de ervaren machteloosheid of zelfs het fatalisme en defaitisme". Het begrip 'persoonlijke controle' klinkt niet vaak in het politieke debat, maar deze studie laat zien dat het een sleutelrol vervult.*

De Rijksuniversiteit Groningen heeft in 2021 in opdracht van ministerie LNV onderzoek uitgevoerd naar [regionaal maatschappelijk onbehagen](#). 'Maatschappelijk onbehagen' is een term die volgens de onderzoekers de laatste twintig jaar in Nederland dominant aanwezig is geweest in wetenschappelijke, politieke en publieke discussies. Doorgaans wordt het concept 'maatschappelijk onbehagen' gebruikt om aan te duiden dat "veel mensen het (machteloze) gevoel hebben dat het niet de goede kant opgaat met de samenleving, de politiek en/of de wereld". Analyses en commentaren over maatschappelijk onbehagen bevatten dikwijls de (impliciete) oproep dat politiek en bestuur in actie moeten komen om te voorkomen dat 'onbehagen' uitgroeit tot heftiger gevoelens zoals woede". Waar in de eerste jaren van de 21ste eeuw bepaalde manifestaties van onbehagen zich vooral voordeden in stedelijke gebieden, lijkt momenteel het aantal mensen dat onbehagen ervaart groter te zijn in de minder dichtbevolkte plekken buiten de Randstad. Signalen van regionaal maatschappelijk onbehagen zijn onder meer: (a) een lager vertrouwen in nationale instituties onder inwoners van perifere gebieden; (b) een lagere opkomst bij verkiezingen in deze gebieden; (c) de groei van de 'perifere proteststem' bij verkiezingen. De afgelopen jaren werd escalatie van maatschappelijk ongenoegen naar maatschappelijke onrust zichtbaar door onder meer de boerenprotesten en de onrust rond afhandeling van de Groningse aardbevingschade. Hiernaast kunnen volgens de onderzoekers onderliggende oorzaken die bijdragen aan regionaal onbehagen worden onderscheiden, zoals de afname

van baan- en inkomenszekerheid; ontstaan van het precariaat⁴; klimaatnood; groeiend populisme; voortschrijdende digitalisering; gebrekkige uitvoering van overheidsbeleid; sturingsproblemen van overheid in brede zin. Burgers voelen zich in hun zorgen hierbij niet gehoord door politiek en overheid wat verder maatschappelijk onbehagen in de hand werkt.

Definities maatschappelijk ongenoegen

Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van onvrede ten gevolge van ongrijpbare maatschappelijke problemen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het kan zowel specifiek over één onderwerp gaan, of meer algemeen zijn. Maatschappelijk ongenoegen kan een voedingsbodem zijn voor maatschappelijke onrust. Bron: [SCP, 2023](#). Anders dan bij onbehagen kan er bij ongenoegen een verwachting zijn dat problemen opgepakt kunnen en zouden moeten worden. Ongenoegen gaat vaak gepaard met emoties als miskenning of boosheid.

Maatschappelijk ongenoegen volgt vaak uit onbehagen maar er ook los van staan. Iemand kan zonder algemeen onbehagen boos zijn over een onderwerp. Als ongenoegen raakt aan individuele of collectieve identiteiten (dus niet slechts aan een wens of belang, maar aan wie je in de kern bent -althans volgens jouw perceptie) dan wordt ongenoegen bijna altijd emotioneel. Affectieve polarisatie ligt dan op de loer. Ongenoegen kan zowel landelijk zijn, thematisch zijn (zoals over opvang asielzoekers) of regionaal.

Indicatoren maatschappelijk onbehagen

Indicatoren voor maatschappelijk onbehagen kunnen [volgens het CBS \(2022\)](#) worden geïdentificeerd langs de zes door het SCP onderscheiden dimensies (zie [SCP, 2023](#)):

1. Verlies van vertrouwen in menselijk kunnen.
2. Verlies van ideologie.
3. Verlies van politieke macht (invloed die de politiek heeft op voorzieningen).
4. Verlies van gemeenschapszin.
5. Toenemende sociaaleconomische kwetsbaarheid van burgers.
6. Maatschappelijk pessimisme.

Of maatschappelijk onbehagen toe- of afneemt, is lastig te onderzoeken. Er is beperkt empirisch materiaal om deze ontwikkeling over decennia te monitoren (Dekker et al. 2013; Van den Berg en Kok 2021: 13. In: [SCP, 2023](#)). Overigens stelt het SCP (2023) niet alleen aandacht moet zijn voor indicatoren van maatschappelijk onbehagen, maar ook naar onderliggende zorgen, problemen en voorkeuren van burgers. Dat sluit aan bij eerdere SCP-publicaties over politiek vertrouwen waarin is gesteld dat niet een gebrek aan dat vertrouwen, maar het gebrek aan betrouwbaarheid van de overheid problematisch is. Een lager politiek vertrouwen is een belangrijk signaal, maar niet het probleem zelf (Van Gool et al. 2022; Den Ridder et al. 2022, Schakel 2021. In: [SCP, 2023](#)). Het is dus belangrijk bij maatschappelijk onbehagen ook om op zoek naar de onderliggende verklaringen van verschillen in maatschappelijk onbehagen, zoals politieke opvattingen, individuele hulpbronnen, percepties over de positie in de samenleving en woonplaats van mensen. Door het onbehagen te ontleden, wordt een beter beeld verkregen van de veelzijdigheid en verdeling van maatschappelijk onbehagen in Nederland. Als blijkt dat verschillen in onbehagen samenhangen met structurele ongelijkheden tussen sociale groepen en gebieden in Nederland, kunnen inhoudelijke beleidskeuzes beter worden overwogen en de aandacht gericht worden ingezet op deze ongelijkheden.

⁴ Samentrekking van precair en proletariaat: snel groeiende groep mensen in onze samenleving, met korte banen, lage inkomens en weinig zekerheid.

Data op indicatoren die betrekking hebben op maatschappelijk onbehagen en onderliggende problematieken kunnen worden gevonden in diverse monitoren. Een uitgebreid overzicht van deze indicatoren inclusief bronverwijzing staat in bijlage 2. Kort samengevat gaat het om de indicatoren op de volgende onderwerpen:

- Onbehagen over samenleven op lokaal niveau.
- Onbehagen over samenleven op nationaal niveau.
- Onbehagen over maatschappelijke veranderingen in Nederland.
- Onbehagen over visie politiek en regering over waar Nederland naar toe moet.
- Onbehagen over toekomst Nederland (sociaal, economisch).
- Inschatting grip door politiek en instituties over ontwikkelingen in Nederland.
- Onbehagen over eigen leven/omstandigheden/kansen.
- Onbehagen over toekomst eigen leven/omstandigheden/kansen.
- Inschatting grip op eigen leven / om eigen situatie/kansen te kunnen verbeteren.

2.3. Polarisatie (horizontaal)

Polarisatie is een toestand waarin er scherpe tegenstellingen bestaan óf een proces van verscherping van tegenstellingen. De term 'polarisatie' wordt gebruikt als label voor een variëteit aan maatschappelijke verschijnselen, zoals polarisatie tussen groepen; en ideologische, politieke en affectieve polarisatie. Deze uiteenlopende verschijningsvormen van polarisatie kunnen we ordenen onder de overkoepelende noemer 'horizontale polarisatie'⁵. Polarisatie manifesteert zich bovendien in uiteenlopende contexten: offline (zoals straat/wijk,

school, werk); media (TV/kranten); online (sociale media). Het concept 'polarisatie' kent daardoor veel invalshoeken en uiteenlopende definities. Polarisatie wordt in de literatuur meestal gedefinieerd als een proces (zoals van rust naar incidenten), maar soms ook als een min of meer stabiele toestand (zoals twee ideologische polen die tegenover elkaar staan). Als polarisatie wordt opgevat als een proces met meerdere fasen, dan kunnen per fase onderliggende indicatoren worden geïdentificeerd die typisch zijn voor de desbetreffende fase.

Gewenste en ongewenste polarisatie

Polarisatie wordt doorgaans als iets negatiefs en bedreigends afgeschilderd. Polarisatie wordt geassocieerd met afnemende bereidheid compromissen te sluiten, het redeloos opgaan in het eigen gelijk en niet meer willen luisteren naar andersdenkenden, toenemende vervreemding en vijandigheid tussen bevolkingsgroepen, terugtrekking van mensen uit maatschappelijke discussies of juist radicalisering uitmondend in extremistisch geweld (Dekker, 2023). Belangrijk is om te benadrukken dat polarisatie zeker niet altijd ongewenste of negatief is (Dekker, 2023; Verloove et al., 2021). Het wordt vaak geassocieerd met onrust of incidenten, maar kan ook aanzet geven tot sociale veranderingen zoals de emancipatie van achtergestelde groepen. Ook het democratisch proces kan gebaat zijn bij het (tijdelijk) aanscherpen van tegenstellingen. Polarisatie en verzet zijn belangrijk in een democratie. Verzet tegen uitsluitende maatschappelijke normen en opvattingen is noodzakelijk om emancipatie van minderheidsgroepen in gang te zetten. Als groepen - die minder rechten hebben of gediscrimineerd worden - voor zichzelf opkomen, dan levert dit ongemak en spanningen op. Maar, dit ongemak is, zo laat de geschiedenis zien, vaak tijdelijk. Uiteindelijk ontstaat een nieuw maatschappelijk evenwicht waarin groepen meer gelijk zijn aan elkaar. Voorbeelden hiervan zijn het vrouwenkiesrecht, de afschaffing van de slavernij en de emancipatie van homoseksualiteit.

⁵ Tevens kan sprake zijn van 'verticale polarisatie': polarisatie tussen (groepen) burgers en instituties/overheid. Op verticale polarisatie wordt nader ingegaan in paragraaf 2.5.

Echter, polarisatie kan ook destructief uitpakken. Groepen komen steeds meer tegenover elkaar te staan. Bestaande verschillen worden vergroot en leiden tot hardnekkige tegenstellingen; de dialoog verdwijnt. Er ontstaat hierdoor een maatschappelijk conflict dat kan resulteren in online scheldpartijen (op sociale media) of zelfs intimidatie en bedreigingen in de publieke sfeer. In dat geval spreken we van 'ongewenste polarisatie' (Verloove et al., 2021). Sommige personen, groepen of groeperingen polariseren wakkeren bewust tegenstellingen aan, om de voedingsbodem voor extremisme en geweld te vergroten (Van Wonderen, 2021). Ongewenste polarisatie kent een eigen dynamiek waarbij verschillende identiteiten steeds meer tegenover elkaar lijken of komen te staan. De hoeveelheid (negatieve) ideeën over elkaar nemen toe (Brandsma, 2019). Gevoelens en emoties worden steeds belangrijker, en feitelijke informatie heeft steeds minder impact. Om daar wat tegen te doen, moet je weten waar polarisatie vandaan komt, bij wie het speelt en welke factoren een rol spelen in het ontstaan en de ontwikkeling ervan. Ook Dekker (2023) wijst op tegengeluiden tegen polarisatie als negatief concept. Polarisation kan interesse wekken bij een lauw publiek en keuzen verhelderen. Meer betrokken burgers zullen vaak meer gepolariseerd zijn: zonder duidelijke voorkeuren hebben ze weinig reden om zich te engageren. Boosheid en activisme getuigen in ieder geval van betrokkenheid en engagement (vgl. De Lange & Zuure, 2018).

Definitie polarisatie volgens Landelijk Actieplan, Denkkader Brandsma en analysemodel KIS

In het Rijksbrede [landelijk Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011](#) werd gesteld dat tegenstellingen tussen groepen in de samenleving in Nederland in omvang, snelheid en intensiteit toenemen. Het toenmalige kabinet Balkenende IV beschouwde dit als een breed maatschappelijk probleem dat de sociale samenhang bedreigt en daarom voorkomen, belemmerd en ingedamd moet worden. Tegenstellingen en sociale spanningen werden in het landelijk Actieplan aangeduid met de term polarisatie, volgens de volgende definitie: "Polarisatie is de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de

samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van de segregatie langs etnische en religieuze lijnen." Uit deze definitie komt duidelijk naar voren dat er in deze tijd werd gekeken naar vooral etnische en religieuze factoren als het gaat om polarisatie. Tevens blijkt dat polarisatie wordt gezien als een proces ('verscherping van'), en dus niet als een statistische toestand.

Er zijn in het afgelopen decennium diverse theorieën, denkkaders en praktijkpakketten ontwikkeld om polarisatie te begrijpen, te signaleren, te voorkomen en te verminderen. Een door politie en gemeenten (OOV) veel toegepaste model van polarisatie is het 'denkkader' van Bart Brandsma (2017). Dit denkkader wordt veel toegepast als er sprake is van polarisatie tussen duidelijk omschreven groepen of "polen", en sprake is van een fase van openlijke spanningen of incidenten. Brandsma onderscheidt 'polarisatie' van 'conflict'. Polarisation is iets anders dan een conflict. Een conflict heeft een plaats, tijd en probleem. Er is verschil van mening over een bepaald onderwerp, of er is een ruzie of incident over iets concreets. Maar, polarisation is meer dan dat, het is een *gedachteconstructie*, het is *wij-zij denken*, aan de hand van stereotiepe beelden. Polarisation bestaat alleen op het moment dat mensen indelingen maken, waarin ze identiteiten of visies tegenover elkaar zetten. Zoals moslims tegenover niet-moslims of voorstanders van Zwarte Piet versus tegenstanders van Zwarte Piet. Incidenten of conflicten versterken de beeldvorming en geven voeding ('brandstof') aan de polarisation. De polarisation zelf is en blijft echter altijd een *gedachteconstructie*. Een polarisationproces kan zich voordoen op microniveau, bijvoorbeeld in een klas, maar ook op macroniveau (zoals in landelijke discussies). Polarisation kent volgens Brandsma een eigen gevoelsdynamiek, met een aantal wetmatigheden. Bij toenemende polarisation komen *twee identiteiten* steeds meer tegenover elkaar te staan. De hoeveelheid gespreksstof – ideeën over de ander – nemen toe terwijl de redelijkheid afneemt. *Gevoelens en emoties* worden steeds belangrijker en *feitelijke informatie* heeft steeds minder impact. Door sociale media zijn de mogelijkheden om polarisation te voeden en aan te wakkeren enorm gegroeid. Deze brandstof is het benadrukken van identiteiten, gekoppeld aan etiketten en beoordelingen.

Zonder deze brandstof zwakt polarisatie af. Uitgangspunt van dit denkkader is kortom de aanname dat polarisatie niet wordt verminderd maar juist wordt versterkt als aandacht wordt gegeven aan 'gepolariseerde personen of groepen'. Om polarisatie te verminderen is het volgens dit denkkader beter om juist aandacht te geven aan de doorgaans stilzwijgende personen uit het midden ('the silent') en hen weerbaarder maken tegen de polarisatie vanuit de polen ('the pushers'). Brandsma onderscheidt diverse rollen die in een onderlinge dynamiek een polarisatieproces kunnen versterken of kunnen dempen. De rol van de 'pusher' op een van beide polen, is om de polarisatie te 'pushen'. De pusher levert voortdurend brandstof aan de polarisatie door de tegenpool verdacht te maken en zoveel mogelijk medestanders te werven uit het midden. Pushers kennen geen twijfel, zijn zichtbaar voor het hele speelveld, spreken over de urgentie van het maken van een keuze, en maken in hun strategie gebruik van emoties. De pusher doet (eenvoudige) uitspraken over 'de ander', de tegenpool: bv. vluchtelingen zijn testosteronbommen. Maar de pusher op de tegenpool doet exact hetzelfde. Pushers hebben het eigen (morele) gelijk in huis, de ander is 100% fout. De identiteiten die tegenover elkaar geplaatst worden, hebben niets gemeen: een pusher dwingt je te kiezen. Hij zal zichzelf niet toestaan naar de ander te luisteren, want dan verliest hij zijn rol. Matiging en nuance brengen gezichtsverlies. Dat maakt zijn positie onvoorspelbaar, en daardoor machtig én kwetsbaar terzelfdertijd. Daarnaast is er de 'joiner', die een keuze maakt voor een van de beide polen. De joiner kiest een van de twee polen. Hij is niet zo extreem als de pusher en onderschrijft zijn visie ten dele, althans in het begin. Maar, hij sluit zich wel degelijk aan bij een kamp van medestanders: hij krijgt kleur en status. Bij toenemende polarisatie kan de joiner nog moeilijk switchen naar het andere kamp, dat zou verraad betekenen. Het 'stille midden' is de grootste groep burgers. Zij nemen in een debat een neutrale positie in. Er zijn meerdere groepen 'in het stille midden'. Sommige burgers denken genuanceerd over een kwestie en wegen voor- en tegenargumenten af. Anderen doen dat juist niet, de kwestie laat hen onverschillig, zij nemen in feite geen duidelijk standpunt in. Als de polarisatie toeneemt worden mensen in het stille midden steeds meer gedwongen om een keuze te maken

en verdwijnt het midden. Interventies om polarisatie tegen te gaan dienen zich te richten op het *versterken van de weerbaarheid* van 'het midden' tegen de druk vanuit de polen, en moeten dus juist niet op 'polen' of 'aanstichters' gericht worden. Dat zou niet alleen vergeefse moeite zijn, maar juist 'brandstof' geven aan een polarisatieproces.

Kennisplatform Inclusief Samenleven ([Van Wonderen, 2019](#)) heeft een analysemodel ontwikkeld voor de structurele analyse van verschijningsvormen, oorzaken/risicofactoren en oplossingsrichtingen voor polarisatie op lokaal niveau, in het bijzonder wijken. Als we spreken over polarisatie of 'spanningen' dan wordt al snel een associatie gelegd met sociale veiligheidsproblemen (incidenten). Maar 'onderhuidse' spanningen (tussen bewoners) komen veel vaker voor dan zichtbare incidenten. Het KIS-model beschrijft dat op locaties waar mensen uit verschillende bevolkingsgroepen elkaar regelmatig tegenkomen, zoals wijken, polarisatie 'van onderop' kan ontstaan door ongemak in dagelijkse contacten/ervaringen tussen groepen. Polarisatie is een proces, en bestaat uit *meerdere fasen*; het kan in een buurt beginnen met 'kleine' dingen: ongemak en onzekerheid in interactie tussen groepen. Dit kan resulteren in irritaties tussen groepen, negatieve wederzijdse beeldvorming en wij/zij gevoelens. Er ontstaan onderhuidse spanningen en groepen ontwijken contact. Er hoeven in deze fase (nog) geen openlijke incidenten te zijn. Als de polarisatie zich verder versterkt kan het gaan 'schuren'; de polarisatie uit zich in negatief gedrag. Er ontstaan incidenten en confrontaties (bv schelden, bekladding). Het is belangrijk om zulke 'onderhuidse' polarisatie tijdig te signaleren. Liever signaleren en handelen in 'vredestijd' dan als de polarisatie is geëscaleerd. Het analysemodel stimuleert dat ambtenaren en wijkprofessionals gezamenlijk een structurele analyse uitvoeren van polarisatie. Dat wil zeggen: vanuit verschillende domeinen (sociaal én veilig) gezamenlijk analyseren en duiden van verschijningsvormen en oorzaken.

Het KIS-analysemodel bestaat uit de volgende 8 dimensies:

1. In welke fase(n) bevindt de polarisatie zich?
2. Wat zijn de verschijningsvormen van de polarisatie?
3. Welke groepen zijn betrokken bij de polarisatie?
4. Waar (op welke locaties) is sprake van de polarisatie?
5. Wat zijn oorzaken/ risicofactoren van de polarisatie?
6. Zijn er triggerfactoren voor de polarisatie?
7. In welke mate draagt het optreden van overheid/professionals/organisaties bij aan het verminderen of juist het aanwakkeren van polarisatie?
8. Welke positieve krachten in buurten kunnen de polarisatie verminderen?

KIS onderscheidt vijf fasen bij polarisatie tussen bevolkingsgroepen op lokaal niveau: rust, ongemak, onderhuidse spanningen, incidenten en escalatie.

Fasen van polarisatie	
Polarisatie in buurten: fasen en voorbeelden	
Fasen	Voorbeelden
Rust	Er is nog geen sprake van polarisatie, maar er zijn risicofactoren in de buurt aanwezig. Er is weinig contact tussen bevolkingsgroepen, en onwetendheid over elkaar.
Ongemak	Ongemakkelijk samenleven, misverstanden, langs elkaar heen leven, gevoelens van vervreemding.
Onderhuidse spanningen	Het wordt 'ongezelliger'. Gevoelens van onbehagen, irritaties tussen groepen. Negatieve wederzijdse beeldvorming. Versterking van wij/zij gevoel en toename van discriminatie. Ervaren van overlast of spanningen. Vermijdingsgedrag.
Incidenten	Het 'schuurt'. Polarisation uit zich in gedrag. Er zijn incidenten en confrontaties (bv. schelden, bekladding).
Escalatie	Incidenten worden structureel, daderschap en slachtofferschap gaan heen en weer.

Verschijningsvormen van polarisatie

In de eerste drie fasen van polarisatie vinden niet per se (al) openlijke incidenten plaats, maar kan polarisatie zich wel 'onderhuids' ontwikkelen. Het is belangrijk om dit tijdig te signaleren en te handelen. Het is beter om polarisatie preventief aan te pakken - in 'vredestijd' - dan als de polarisatie is geëscaleerd (Van Wonderen, 2019). *Polarisatie tussen groepen kent drie verschijningsvormen:*

1. Denken (negatief denken tussen groepen, vooroordelen).
2. Voelen (ongemak, spanningen, irritaties, angst).
3. Gedrag (ontwijkend gedrag, negatief gedrag, conflicten).

Deze verschijningsvormen manifesteren zich vaker in een bepaalde fase van polarisatie, maar kunnen ook gelijktijdig optreden. Bijvoorbeeld, in de escalatiefase kan naast openlijke incidenten tegelijkertijd ook sprake zijn van vooroordelen en negatieve gevoelens tussen groepen.

Verschijningsvormen van polarisatie in buurten

Polarisatie in buurten: voorbeelden van denken, voelen en gedrag

Denken	<p>Bevolkingsgroepen denken niet positief over elkaar.</p> <p>Bevolkingsgroepen hebben negatieve stereotypen en vooroordelen over elkaar.</p> <p>Welke zijn dat? Waar komen deze oordelen vandaan?</p>
Voelen	<p>Buurtbewoners voelen zich vervreemd, voelen zich niet (meer) thuis in de buurt.</p> <p>Buurtbewoners ervaren ongemak in het contact met buurtgenoten uit andere bevolkingsgroepen.</p> <p>Buurtbewoners ervaren irritaties t.a.v. buurtgenoten uit andere bevolkingsgroepen (bv. vanwege 'botsende' gewoonten, omgangsvormen, of toelaatbaar gedrag in de openbare en semipublieke ruimte).</p> <p>Buurtbewoners voelen zich onzeker over hoe buurtgenoten uit andere bevolkingsgroepen aan te spreken op (ongewenst) gedrag en welke reacties te verwachten.</p> <p>Buurtbewoners ervaren spanningen of angst naar buurtgenoten uit andere bevolkingsgroepen.</p>
Gedrag	<p>Buurtbewoners ontwijken contact met buurtgenoten uit andere bevolkingsgroepen uit ongemak of onzekerheid.</p> <p>Buurtbewoners ontwijken contact met buurtgenoten uit andere bevolkingsgroepen uit angst.</p> <p>Buurtbewoners ontwijken bepaalde plekken in de buurt (bv. waar hangjongeren zijn).</p> <p>Negatief gedrag, incidenten jegens andere bevolkingsgroepen (schelden, bekladdingen, vernielingen).</p>

Ideologische, politieke en affectieve vormen van polarisatie

Verschillende vormen van polarisatie

In 2022 is het boek '[Politieke polarisatie in Nederland](#)' (redactie Paul Dekker) verschenen waarin 22 Nederlandse wetenschappers hun inzichten over diverse verschijningsvormen van polarisatie hebben gebundeld. De auteurs bespreken verschillende vormen van polarisatie onder het overkoepelende begrip '*politieke polarisatie*' aangezien het gaat om polarisatie die kan ontstaan op thema's die politieke en maatschappelijke scheidslijnen in de samenleving representeren. In de publicatie worden de onderstaande hoofdvormen van polarisatie onderscheiden:

1. Opvattingen worden meer tegengesteld: mensen met gematigde en genuanceerde oordelen over bepaalde kwesties, of personen die ambivalent of onverschillig staan ten aanzien van deze kwestie, ontwikkelen 'sterkere' opvattingen. Daarbij kan 'sterker' slaan op het extremer worden van opvattingen en verminderen van tussenposities, maar ook op het stelliger en onwrikbaarder worden van opvattingen. Dit wordt genoemd *issuepolarisatie*.
2. Tegenstellingen in de samenleving verbreden en verdiepen zich doordat opvattingen over allerlei kwesties meer met elkaar gaan samenhangen en deel worden van overkoepelende ideologieën. Verbreding zou ook kunnen plaatsvinden als uit meerdere ideologieën een bipolariteit van twee tegengestelde ideologieën ontstaat of gaat overheersen. Er is sprake van *ideologische polarisatie*.
3. Tegenstellingen in opvattingen gaan samenvallen met bestaande sociale, economische en culturele scheidslijnen in de samenleving. Bevolkingsgroepen gaan zich meer onderscheiden in opvattingen en politieke kenmerken; ruimtelijk en organisatorisch komen mensen met dezelfde opvattingen meer bij elkaar terecht. Dit is de *maatschappelijke verankering van politieke polarisatie*.

4. Tegenstellingen worden gevoelsmatig sterker: men wordt positiever over mensen met dezelfde opvattingen en gaat mensen met andere opvattingen sterker afwijzen, gevoelsmatig en ook moreel. Dit is *affectieve polarisatie*.
5. Tegenstellingen breiden zich uit van verschillen in waarden en voorkeuren naar verschillen in wat men voor waar en werkelijk houdt. Er is sprake van *feitenpolarisatie*.

De bovenstaande polarisatieprocessen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Polarisation wordt ook wel als combinatie, wisselwerking of vicieuze cirkel van een aantal van bovenstaande processen beschreven. Zoals ideologische polarisatie welke samenhangt met bestaande sociale, economische en culturele scheidslijnen in de samenleving (maatschappelijke verankering) en een sterkere affectieve polarisatie tussen groepen die hieruit voortvloeit.

De bovenstaande 'algemene' hoofdvormen van polarisatie kunnen samenkomen in diverse soorten 'specifieke' polarisatie, waaronder: mediapolarisatie (toenemende tegenstellingen in toon en extremiteit van berichtgeving tussen media, toenemende heftigheid in toon en eenzijdigheid van berichtgeving in bepaalde media; en toenemende verschillen tussen groepen in mediagebruik (informatiebronnen); economische polarisatie tussen groepen en/of regio's; polarisatie naar gender, generatie, religie/cultuur/ethniciteit; polarisatie over klimaat/stikstof/vluchtelingen.

Metten van ideologische, politieke en affectieve vormen van polarisatie

Het kan behoorlijk ingewikkeld zijn om vast te stellen of ideologische, politieke en affectieve vormen van polarisatie toe- of afnemen. Hiervoor kunnen we namelijk diverse invalshoeken kiezen, waaronder (Dekker, 2022):

- Hoe groot is de verdeeldheid of dissensus (spreiding) van opvattingen in de bevolking over een maatschappelijk issue? Oftewel: is de afstand op meetschalen tussen voor- en tegenstanders relatief beperkt of zit er een grote afstand tussen voor- en tegenstanders?

- Hoe groot is het aandeel extreme opvattingen over een maatschappelijk issue binnen het totaal aantal opvattingen over dat maatschappelijk issue?
- Hoe is de balans in tegengestelde opvattingen? Is er sprake van een gelijkmatige spreiding van opvattingen over een maatschappelijk issue? Dus: is er sprake van een grote middengroep (een groot aandeel van de bevolking neemt een tussenpositie in) of is er sprake van een clustering in twee groepen (tweetoppigheid)?

Deze invalshoeken kunnen worden teruggezien in de verschillende maten die onderzoekers gebruiken om de hoeveelheid polarisatie te bepalen. De genoemde invalshoeken zijn vooral toepasbaar voor kwantitatieve studies om de mate van polarisatie te meten. Om nog beter te kunnen begrijpen in welke mate sprake is van polarisatie binnen de bevolking omtrent maatschappelijke issues, is het verstandig om (óók) verdiepend kwalitatief onderzoek uit te voeren. [Onderzoek door Van Wonderen en Van Kapel \(2017\)](#) laat bijvoorbeeld zien dat de mate van polarisatie en vooral *de weerbaarheid* tegen polarisatie afhangt van de hoeveelheid en aard van narratieven omtrent maatschappelijke issues die mensen hebben.

Indicatoren polarisatie (horizontaal)

Er is een variëteit aan indicatoren beschikbaar voor het vaststellen van diverse verschijningsvormen, fasen en risicofactoren van horizontale polarisatie. Onderstaand volgt hiervan een beknopte samenvatting. Een uitgebreid overzicht van deze indicatoren inclusief operationalisering van deze indicatoren in concrete vraagstellingen plus de bronverwijzing kan worden gevonden in bijlage 3.

Meetschalen (kwantitatief)

Meetschalen om horizontale polarisatie tussen bevolkingsgroepen in wijken kwantitatief vast te stellen zijn ontwikkeld door het Verwey-Jonker Instituut en onderzoeksafdeling van de gemeente Amsterdam (Broekhuizen en Van Wonderen, 2012). Deze [meetschalen](#) kunnen in gemeentelijke monitoren worden opgenomen voor signalering van maatschappelijke spanningen.

De indicatoren voor het vaststellen van horizontale polarisatie hebben betrekking op onder meer de volgende indicatoren:

- In welke fase(n) bevindt de polarisatie zich?
- Wat zijn de verschijningsvormen van de polarisatie (ongemak, spanningen, negatief gedrag tussen groepen bewoners)?
- Welke groepen zijn betrokken bij de polarisatie?
- Waar (op welke locaties) is sprake van de polarisatie?
- Wat zijn oorzaken/ risicofactoren van de polarisatie?

Ophalen van actuele kwalitatieve informatie

Actuele informatie omtrent horizontale polarisatie (spanningen) kan door gemeenten worden verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie. Het is up-to-date informatie die in verschillende fasen van polarisatie kan worden opgehaald (zowel in vreedstijd als bij dreigende spanningen). Een uitgebreid overzicht van indicatoren met bronverwijzing staat in bijlage 3. Kort samengevat gaat het om indicatoren op de onderwerpen:

- Toename wij-zij denken; toename van belang identiteiten; toename gevoelsdynamiek waarin irrationaliteit de overhand krijgt boven rationaliteit en argumenten.
- Fase van polarisatie (rust/ongemak/onderhuids/openlijk/escalatie en incidenten).
- Verschijningsvormen polarisatie.

- Betrokken groepen bij polarisatie. Wie is actief betrokken, wie heeft er last van.
- Actoren die polarisatie aanjagen.
- Locaties waar spanningen plaatsvinden.
- Triggerfactoren polarisatie.
- Rol overheid/professionals/organisaties bij polarisatie.
- Positieve krachten die polarisatie kunnen verminderen.
- Beschikbaarheid van informatie omtrent risicofactoren polarisatie (toenemende sociaaleconomische problematieken, sociale onveiligheid, overlast, discriminatie en uitsluiting, aankondiging of realisatie van ingrijpende overheidsbeslissingen, historie/incidenten uit verleden).

Specifieke indicatoren politieke/affectieve/ideologische polarisatie:

- **Issuepolarisatie:** opvattingen worden op maatschappelijke issues meer tegengesteld en 'sterker'. 'Dit is zowel het extremer worden van opvattingen en het verminderen van tussenposities, als het stelliger en onwrikbaarder worden van opvattingen.
- **Ideologische polarisatie:** tegenstellingen in de samenleving verbreden en verdiepen zich doordat opvattingen over allerlei kwesties meer met elkaar gaan samenhangen en deel worden van overkoepelende ideologieën.
- **Maatschappelijke verankering van polarisatie:** tegenstellingen in opvattingen gaan meer samenvallen met bestaande sociale, economische en culturele scheidslijnen in de samenleving.
- **Affectieve polarisatie:** tegenstellingen worden gevoelsmatig sterker: men wordt positiever over mensen met dezelfde opvattingen en gaat mensen met andere opvattingen sterker afwijzen, gevoelsmatig en ook moreel.
- **Feitenpolarisatie:** tegenstellingen breiden zich uit van verschillen in waarden en voorkeuren naar verschillen in wat men voor waar en werkelijk houdt.

2.4. Sociale cohesie

Definitie sociale cohesie

Sociale cohesie (bron: [COB onderzoeken Sociaal- en Cultureel Planbureau](#))

Sociale cohesie is de mate waarin (groepen) mensen zich met elkaar verbonden voelen, zich 'thuis voelen' inclusief gedrag dat hieraan invulling geeft. Het begrip sociale cohesie is breed en er wordt veel over gediscussieerd. Het SCP maakt bij sociale cohesie verschil tussen subjectieve beleving (houdingen, gevoelens) en objectief gedrag (mate van samenwerking/participatie, dan wel tegenwerking/weerstand). Hoewel ook binnen de brede samenleving 'sociale cohesie' kan bestaan, manifesteert sociale cohesie zich het duidelijkst op het schaalniveau van de buurt en in andere kleinschaliger verbanden zoals scholen, verenigingen en werk. Deze verbanden kunnen fysiek zijn, maar ook (in toenemende mate) digitaal. Afnemende sociale cohesie en vergrote tegenstellingen in de samenleving en kunnen een voedingsbodem zijn voor (verdergaande) horizontale polarisatie (ook een wederkerige relatie). Zie: [Samenleving in beweging Diversiteit en sociale cohesie nader beschouwd](#) (SCP, 2023).

Sociale cohesie in buurten (bron: [Leefbaarometer 3.0](#))

Sociale cohesie in een buurt wordt geassocieerd met positieve effecten op sociale veiligheid, gezondheid en welzijn, maar er zijn ook potentieel negatieve kanten van sociale cohesie voor de leefbaarheid. Het SCP (Schnabel en De Hart, 2008. Genoemd in: [SCP, 2023](#) en in [Leefbaarometer 3.0](#)) maakt in dit verband onderscheid tussen *interne* en *externe sociale cohesie*. Een sterke interne sociale cohesie kan leiden tot uitsluiting en een inclusieve buurt in de weg staan. Bijvoorbeeld, een hoge mate van cohesie van leden onderling binnen sociale groepen, kan gepaard gaan met wantrouwen ten aanzien van buitenstaanders. Een sterke sociale cohesie binnen groepen jongeren of binnen gesloten deelgemeenschappen in een buurt kan negatief uitpakken voor de buurt als geheel. Een sterke externe sociale cohesie kan het wonen in een homogene buurt echter prettig maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de sterke onderlinge

banden en het voor elkaar klaar staan in kleinere dorpen (nabuurchap) of in de klassieke volkswijken waar iedereen elkaar kent en bij elkaar over de vloer komt. In meer pluriforme buurten is externe cohesie (banden tussen verschillende groepen) echter noodzakelijk om positieve effecten op de leefbaarheid te kunnen verwachten.

Relatie sociale cohesie en maatschappelijke onrust

De relatie tussen (horizontale) sociale cohesie en maatschappelijke onrust is niet eenduidig en hangt af van de kenmerken van de buurt. In etnisch-cultureel diverse buurten is de sociale cohesie over het algemeen relatief laag, net als de sociale controle. In deze buurten is vaker sprake van armoede en schulden, gezondheidsproblematieken, overlastgevend gedrag en ervaren sociale onveiligheid. In zulke buurten kunnen spanningen tussen bewoners eerder ontstaan. Er is sprake van een groter potentieel aan onvrede en conflicten die kunnen escaleren naar maatschappelijke onrust. Voorbeelden van dergelijke buurten: Schilderswijk Den Haag, Amsterdam Nieuw West, Rotterdam Zuid. In homogene buurten met sterke interne sociale cohesie waarin sprake is van een lagere sociaaleconomische status (zogenoeten 'volksbuurten') is echter ook sprake van een potentieel aan onvrede en conflict welke zich kan manifesteren door uitsluiting en spanningen met andere groepen in de buurt maar waarin ook protest zich eenvoudiger kan organiseren. Denk aan bijvoorbeeld buurten als Duindorp in Den Haag en de Sterrenwijk in Utrecht.

Indicatoren sociale cohesie

Er is een variëteit aan indicatoren beschikbaar voor het vaststellen van sociale cohesie. Onderstaand volgt hiervan een beknopte samenvatting. Zie bijlage 4 voor een uitgebreid overzicht van deze indicatoren inclusief operationalisering van deze indicatoren in concrete vraagstellingen plus de bronverwijzingen:

- Mate van thuis voelen in buurt of gemeenschap.
- Mate van sociale contacten (zowel binnen gemeenschap als overbruggende contacten tussen gemeenschappen: 'bonding' en 'bridging').
- Mate van maatschappelijke participatie.
- Ervaren leefbaarheid en veiligheid in leefomgeving.
- Vertrouwen in andere mensen of in andere bevolkingsgroepen.
- Mate van homogeniteit en heterogeniteit in buurten (o.a. sociaal cultureel, etnisch en sociaaleconomisch).

2.5. Institutioneel en politiek vertrouwen/wantrouwen en verticale polarisatie

Institutioneel vertrouwen/wantrouwen

Institutioneel vertrouwen is het vertrouwen van individuen, groepen of een samenleving in instituties die deel uitmaken van 'de overheid', 'de politiek' of in andere maatschappelijke organisatievormen die cruciaal zijn voor de democratische rechtsorde. Vertrouwen verwijst naar de verwachting dat deze organisatievormen het juiste zullen doen, of zich daar op zijn minst voor inspannen.

Institutioneel vertrouwen is smal gedefinieerd het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat en zijn instituties (regering, parlement, openbaar bestuur, politie en rechterlijke macht). Breed gedefinieerd betekent dit het vertrouwen in de sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij (waaronder de media, de wetenschap, adviesorganen, grote bedrijven

enzovoort). Het vertrouwen focust op de competenties / vermogen van overheid en instituties om goed te functioneren (De Gruijter et al., 2010⁶; Kloosterman en Schmeets, 2010⁷). Het Centraal Bureau voor de Statistiek meet sinds 2012 jaarlijks het institutioneel vertrouwen door aan burgers te vragen in welke mate zij vertrouwen hebben in kerken, leger, rechters, pers, politie, de Tweede Kamer, ambtenaren, banken, grote bedrijven en de Europese Unie. In het [Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau](#) (SCP, vanaf 2008) wordt gevraagd naar vertrouwen in de rechtspraak, de kranten, de televisie, de vakbonden, de grote ondernemingen, de Tweede Kamer en de regering. Als het gaat om vertrouwen in de (democratische) rechtsstaat zijn vooral de gezaghebbende instituties (politie, rechtspraak, leger) en politieke instituties (regering, Tweede Kamer, EU) relevant, en in de tweede plaats de media. Het zijn instituties die het abstracte systeem dat ten grondslag ligt aan onze (democratische) rechtsstaat vorm geven en tastbaar maken. Een verlies van vertrouwen kan leiden tot wantrouwen.

Een verlies van vertrouwen kan leiden tot *institutioneel wantrouwen*. Institutioneel wantrouwen is niet alleen laag vertrouwen in het vermogen / competenties van overheid en instituties om het juiste te doen; er is daarbij ook een grondhouding van cynisme (het niet geloven in goede bedoelingen en integriteit). Wantrouwen is iets anders dan laag vertrouwen. Mensen met een laag vertrouwen verwachten niet dat instituties het juiste zullen doen, maar kunnen die verwachting makkelijk bijstellen als instituties beter presteren. Ze zien de instituties als zodanig wel als legitiem.⁸ Het tegenovergestelde van vertrouwen is scepsis, niet wantrouwen. Laag vertrouwen maakt mensen wel meer ontvankelijk voor wantrouwen.

6 Gruijter, M. de, Smits van Waesberghe, E., en Boutellier, H. 2010. Een vreemde in eigen land: Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid. Amsterdam: Aksant.

7 Kloosterman, R. en Schmeets, H. 2010. Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21e eeuw. *Bevolkingstrends*, 58(2), 43-49.

8 Thomassen et al. 2017. Compensating citizens for poor service delivery: Experimental research in public and private settings. *Public Administration*, 95(4), 895-911.

Voor de concepten 'vertrouwen' en 'wantrouwen' worden uiteenlopende definities gebruikt. Wel zijn er centrale elementen te identificeren in de wirwar van definities en betekenissen. Zo is vertrouwen in instituties niet een dimensioneel concept maar is opgebouwd uit meerdere componenten, waaronder in ieder geval: representativiteit, procedurele rechtvaardigheid en effectiviteit (Peeters et al., 2022).

- Bij representativiteit draait het om de mate waarin burgers het gevoel hebben dat instituties hen vertegenwoordigen.
- Bij procedurele rechtvaardigheid draait het om de mate waarin burgers het gevoel hebben dat de te vertrouwen instituties hen op een rechtvaardige en gelijkwaardige manier behandelt. In aanvulling hierop voorspelt de procedurele rechtvaardigheidstheorie dat een rechtvaardige en respectvolle behandeling van burgers door autoriteiten leidt tot een grotere bereidheid bij burgers om negatieve uitkomsten van beleid te accepteren.
- Bij effectiviteit wordt vertrouwen op een instrumentele manier benaderd. Burgers baseren bijvoorbeeld hun vertrouwen in de regering op haar economische prestaties. Of burgers baseren hun vertrouwen in de politie op veiligheidspercepties (zoals afname van waargenomen overlast) en andere percepties van de effectiviteit van politieoptreden, waaronder eigen ervaringen met de politie (zoals ervaringen met het doen van een aangifte en de terugkoppeling van de resultaten hiervan).
- Tot slot dragen ook zichtbaarheid (zoals op straat, in de media), benaderbaarheid/ aanspreekbaarheid en klantvriendelijkheid bij aan het vertrouwen in overheid en instituties.

Het verlies van vertrouwen in de overheid en instituties vergroot de kans op het ontstaan van polarisatie en protesten naar de overheid. Het is belangrijk om zicht te hebben op wat mensen bedoelen als ze zeggen dat ze de overheid en instituties niet vertrouwen. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum heeft het Verwey-Jonker Instituut (Peeters et al., 2022) onderzoek gedaan naar dit vertrouwensverlies. Uit het onderzoek komen de vijf narratieven naar voren, verhalen van mensen over gedeelde persoonlijke ervaringen, zorgen en frustraties:

1. **Onzichtbaarheid van de overheid.** De overheid is steeds verder van de burger komen af te staan. Dit wordt het sterkst gevoeld op lokaal niveau waar de overheid traditioneel gezien het tastbaarst is. Het sluiten van fysieke gemeenteloketten en politiebureaus, doorgeslagen digitalisering en complexe wet- en regelgeving zonder de overweldigde burger bij de hand te nemen – het zijn ontwikkelingen die wijzen op een terugtrekkende overheid, waarbij de burger zich niet zelden aan zijn lot voelt overgelaten. Negatieve ervaringen van burgers met callcenters en digitalisering kunnen resulteren in nog minder vertrouwen in de overheid. Als de onvrede niet meer kan worden geprojecteerd op een tekortschietende individuele ambtenaar zal zich dit gaan richten op het systeem of de institutie.
2. **Onzichtbaarheid van de burger:** het gevoel van de burger dat de overheid hem niet meer ziet, dat de menselijke maat is verdwenen in het contact met de overheid en dat de overheid niet weet wat er leeft in de samenleving. Ook heerst het gevoel dat de overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt en ongevoelig is voor bepaalde maatschappelijke problematiek.
3. **Ongelijke behandeling.** Onvrede en wantrouwen worden voortgestuwd door een wij-zijgevoel, waarbij 'wij' zich achtergesteld voelt of het gevoel heeft dat andere groepen bevoordeeld worden. Onvrede is er ook over het feit dat de overheid er vooral voor zichzelf is of bepaalde groepen in de samenleving bevoordeelt: de elite, Nederlanders met migratieachtergrond, vluchtelingen, witte Nederlanders.

4. **Ongehoorde burger.** Onvrede en wantrouwen worden gevoeld als mensen zich niet gehoord voelen, zowel bij besluitvorming waarbij ze rechtstreeks partij zijn (of het niet zijn, maar het gevoel hebben dat dit wel zo zou moeten zijn), als bij besluitvorming die zich meer op landelijk niveau afspeelt. Ook bestaat onvrede over schijninspraak, waarbij de burger louter voor de bühne wordt opgetrommeld om zijn mening te geven. Burgers wensen liever 'onpopulaire' eerlijkheid, dat er geen inspraak is, dan dat er om de hete brij heen wordt gedraaid.
5. **Ervaren incompetentie.** Ambtenaren, politici en bestuurders wordt als incompetent beschouwd. Er ontbreekt vertrouwen in de daadkracht van politiek en overheid om urgente vraagstukken goed en tijdig op te lossen. Ook worden politici en politieke partijen een gebrek aan visie verweten; politiek zou worden bedreven met huiver voor het grote verhaal, gericht op stemmen winnen en de korte termijn. Dit roept wantrouwen op wiens belang politici en overheid dienen; de belangen van het land en burgers; de belangen van Brussel, grote bedrijven of duistere belangengroepen; of wellicht het eigenbelang? Ook hier weer voelt de burger zich niet serieus genomen in zijn wensen, zorgen en problemen.

Politiek vertrouwen/wantrouwen

Als institutioneel vertrouwen specifiek gaat over het vertrouwen in de politiek dan wordt ook de term 'politiek vertrouwen' gebruikt. Politiek vertrouwen is het vertrouwen in het functioneren van de regering en Tweede Kamer [COB trendonderzoek van het SCP \(2023\)](#). *Het 'hebben van vertrouwen' wordt gedefinieerd als een rapportcijfer van 6 of hoger voor het vertrouwen in regering en Tweede Kamer.* Het politiek vertrouwen onder Nederlanders ligt substantieel lager dan het institutioneel vertrouwen. Uit [COB trendonderzoek van het SCP \(2023\)](#) blijkt een laag vertrouwen in de Tweede Kamer en regering vooral is te verklaren doordat burgers vinden dat de regering de problemen in Nederland niet oplost. Het oplossend vermogen en de prestaties van de overheid worden overwegend negatief beoordeeld waarbij die negatieve oordelen sterk samenhangen

met het gebrek aan vertrouwen van burgers in de politiek. De manier waarop de overheid omgaat met de afhandeling van het toeslagenschandaal en de gevolgen van de gaswinning in Groningen, is voor veel mensen illustratief voor de onwil en het onvermogen van de Nederlandse overheid en politiek (SCP, 2023). Nederlanders met weinig vertrouwen in de politiek zijn bovendien ook vaak ontevreden over de manier waarop politici zich gedragen. Zij twijfelen aan de intenties van politici. Partijbelangen en persoonlijke belangen zouden vooropstaan, en niet de belangen van Nederland en zijn inwoners. Ondanks het lage vertrouwen in de politiek blijft gemiddeld genomen de meerderheid van de Nederlanders redelijk tevreden met het functioneren van de Nederlandse democratie. Daarmee is de tevredenheid met de democratie aanzienlijk groter dan het vertrouwen in de politiek. De belangrijkste redenen om tevreden te zijn met het functioneren van de democratie is dat iedereen mag stemmen bij verkiezingen en er vrijheid van meningsuiting is. De meest genoemde reden om niet tevreden te zijn met het functioneren van de democratie gaat over het praktische functioneren van de politiek (SCP, 2023).

Politisering van institutioneel en politiek vertrouwen

Een hoog vertrouwen in de politiek en instituties zijn indicatoren voor de legitimiteit van de democratie. Laag en dalend vertrouwen erodeert de steun voor de vertegenwoordigende democratie in het algemeen ([Ouattara & Van der Meer, 2022](#)). Bovendien zijn mensen met weinig vertrouwen in de politiek eerder geneigd om het stemproces in twijfel te trekken. Zij noemen de verkiezingen vaker oneerlijk, of bepaalde stemmethoden eerder onbetrouwbaar. Het vertrouwen in instituties en in de politiek is sterker gaan samenhangen met partijvoorkeur. In de afgelopen 25 jaar is er een grotere politieke kloof ontstaan tussen vertrouwende en wantrouwende kiezers. Daar waar vroeger vertrouwende en wantrouwende kiezers konden worden aangetroffen binnen alle partijen; tenderen tegenwoordig diezelfde kiezers zich veel meer naar specifieke partijen. Ook de tevredenheid met het functioneren van de Nederlandse democratie is in de afgelopen decennia volgens dezelfde lijnen

verder gepolitiseerd. Politisering van het politieke vertrouwen maakt het democratische proces tot de inzet van politieke strijd. Het wantrouwen onder toch al wantrouwende kiezers kan worden gecultiveerd (door politici en aan hen gelieerde media die daar baat bij hebben) en zal zich gericht uiten langs politieke lijnen (met een toenemende rol van complottheorieën) (Van der Meer, 2022).

Afgehaaktheid

Een begrip dat tegenwoordig ook wel wordt gebruikt binnen de context van afnemend institutioneel en politiek vertrouwen is 'afgehaaktheid' (De Voogd en Cuperus, 2021; zie [Atlas van afgehaakt Nederland](#)). Vaak gestapelde, verschillen in opleidingsniveau, inkomen en gezondheid vertalen zich in sociaal-culturele voorkeuren en politieke keuzes en hoe die over het land zijn verdeeld. Feitelijke of gevoelde maatschappelijke deprivatie kan ertoe leiden dat mensen 'afhaken' van het traditionele bestel. Ze hebben minder vertrouwen in de politiek, stemmen niet (meer) of kiezen voor 'buitenstaanderspartijen' aan de flanken. Afhaken kan worden versterkt door het handelen van de overheid en politici zelf, of door nalatigheid van overheidshandelen. Mensen kunnen afhaken omdat de overheid/politiek (in een gemeente of regio) slecht presteert, niet luistert of niet levert. Mensen die 'zijn afgehaakt' beroepen zich sterk op negatieve ervaringen met (prestaties van) de overheid op verschillende beleidsterreinen, lokaal en nationaal.

Ontvankelijkheid voor niet-democratische bestuursvormen

De [monitor Democratisch Bewustzijn](#) meet de ontvankelijkheid van Nederlanders voor niet democratische bestuursvormen. In opdracht van de Anne Frank Stichting heeft het Verwey-Jonker Instituut ([Van Wonderen, 2022](#)) een onderzoeksinstrument ontwikkeld dat kan vaststellen in welke mate en onder welke voorwaarden Nederlanders 'ontvankelijk' zijn voor 'illiberaal' en antidemocratisch gedachtegoed' en hoe deze ontvankelijkheid zich ontwikkelt in de tijd. Achtergrond voor de ontwikkeling van het meetinstrument was dat bestaande (survey)onderzoeken onvoldoende inzicht geven in de ontvankelijkheid van Nederlanders voor 'illiberaal' en antidemocratisch gedachtegoed.

Opvattingen van burgers over de democratie en rechtsstaat evenals over identiteit en 'andere groepen' zijn namelijk gelaagd; er ligt veelal een complex geheel van ideeën, beelden, ervaringen aan ten grondslag. Het instrument monitort de relatie tussen politiek wantrouwen en antidemocratische opvattingen, en onderzoekt de narratieven onderzoeken waar deze opvattingen onderdeel van zijn. In 2022 is een representatief onderzoek uitgevoerd onder Nederlanders van 18 jaar en ouder.

De belangrijkste bevindingen van het onderzoek zijn de volgende:

- *Onder Nederlanders is groot draagvlak voor de parlementaire democratie en rechtsstaat.* Ook na de coronacrisis, waarin sprake was van heftige discussies en inperking van vrijheden, is de waardering voor democratische waarden en grondrechten in Nederland nog altijd hoog. Tegelijkertijd blijkt dat deze steun niet onvoorwaardelijk is. Hoewel Nederlanders de parlementaire democratie en rechtsstaat hoog in het vaandel zeggen te hebben, is het vertrouwen en het oordeel over de uitvoerders hiervan laag. Bovendien vindt een aanzienlijke minderheid van de Nederlanders dat voor de aanpak van urgente problemen de democratie soms opzij geschoven mag worden. Zoals dat 'maatschappelijke problemen snel en daadkrachtig

moeten worden opgelost, ook als daardoor met standpunten en belangen van verschillende groepen minder rekening wordt gehouden' of dat 'een regering het meepraten en meebeslissen van oppositiepartijen mag inperken om grote problemen in het land sneller en daadkrachtiger aan te kunnen pakken'. De onderzoeksresultaten duiden erop dat Nederlanders meer ontvankelijk worden voor illiberale of autoritaire vormen van bestuur als sprake is van complexe en urgente problemen waarover men zich zorgen maakt en men meer leiderschap en doorzettingsmacht eist van politiek en bestuur. Als problemen concreet gemaakt worden, kiezen Nederlanders nog vaker voor opties die in strijd zijn met de parlementaire democratie of rechtsstaat. Zo vindt de meerderheid van degenen die zich zorgen maakt over de komst en opvang van vluchtelingen, dat een regering een strenger asielbeleid moet voeren als 'de meeste Nederlanders dat willen, ook als er wetten zijn die dat niet toestaan'. Mensen die zich zorgen maken over de gevolgen van de klimaatverandering kiezen eveneens vaker voor niet-democratische opties om een strenger klimaatbeleid te realiseren.

- *In de Nederlandse samenleving is bij een aanzienlijke minderheid sprake van een fluïde, opportunistische omgang met democratische grondrechten.* Mensen spreken uit bezorgdheid en urgentie hun steun uit voor 'sterk leiderschap' om urgente maatschappelijke problemen daadkrachtig op te lossen, maar overzien volgens onze analyses hiervan niet altijd de consequenties. Zoals dat de democratische kernwaarden onder druk komen te staan; kernwaarden waarvan dezelfde personen zeggen dat deze belangrijk zijn.
- *De bereidheid van Nederlanders om ten aanzien van urgente en complexe problemen waarover zij zich zorgen maken de parlementaire democratie, of onderdelen daarvan tijdelijk terzijde te schuiven, ondermijnt potentieel de pijlers van de democratische rechtsstaat.* Het risico van een glijdende schaal is reëel: als de democratie opzij gezet wordt voor een (urgent) probleem, waarom dan niet ook voor een volgend (urgent) probleem?
- *Nederlanders die ontvankelijk zijn voor de aantrekkingskracht van autocratische of illiberale bestuursvormen zijn niet te vangen onder één noemer.* Zij zijn te vinden bij linkse en rechte partijen, ouderen en jongeren, mannen

en vrouwen, laag- en hoogopgeleiden, stedelingen en dorpelingen. Voer de discussie over democratie daarom in den brede en beperk dit niet tot specifieke groepen.

Verticale polarisatie

Het kunnen leveren van vrije en ongehinderde kritiek richting instituties is essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsorde (AIVD, 2023). Enige mate van wantrouwen naar overheid en instituties is gezond voor de democratie. Echter, boosheid en wantrouwen van burgers kan ook *ongewenste* gevolgen hebben. Zoals dat mensen afhaken in het democratisch proces, bijvoorbeeld niet meer stemmen of geen gebruik meer maken van inspraakmogelijkheden (De Voogd en Cuperus, 2021). Als *wantrouwen, spanningen en onbegrip* richting de overheid verder toenemen spreken we van verticale polarisatie. Voor het begrip verticale polarisatie zijn diverse definities in omloop, veelal afgestemd op de context waarin deze plaatsvindt. In het onderzoek *Polarisatie onder jongeren door de ogen van jeugdprofessionals* (2023) van de Expertise-unit Sociale stabiliteit en het Nederlands Jeugdinstituut, wordt verticale polarisatie gedefinieerd als '*toenemende spanningen tussen burgers en overheid of instituties*'. Sinds de coronapandemie lijkt er meer wantrouwen, spanning en onbegrip richting de overheid te zijn. Professionals geven in het onderzoek aan dat de coronapandemie polarisatie duidelijk zichtbaar heeft gemaakt, en dan met name verticale polarisatie. De aandacht voor corona lijkt inmiddels verdwenen, maar jeugdprofessionals geven aan dat deze toename in verticale polarisatie structureel lijkt te zijn. Tom van der Meer (2022) omschrijft *verticale polarisatie* als '*polarisatie tussen burgers en politiek, kiezers en gekozenen, bevolking en bestuur: het groter worden van tegenstelling tussen burgers en politiek*'. Geredeneerd vanuit de burger zou een toenemend wantrouwen in politieke instituties – zoals regering, parlement en politieke partijen – een belangrijke indicatie zijn van een volgens burgers toenemende tegenstelling.

De verticale component van polarisatie kent kortom overlap met de concepten 'institutioneel wantrouwen' en 'politiek wantrouwen'. Verticale polarisatie manifesteert zich in de recente jaren steeds vaker. Denk bijvoorbeeld aan de boerenprotesten tegen het stikstofbeleid, protesten tegen de komst van windparken, protesten tegen vrijheidsbeperkende maatregelen tijdens de corona-pandemie en protesten tegen het aanwijzen van locaties voor de opvang van vluchtelingen. Protesten van burgers zijn op zichzelf onderdeel van een functionerende weerbare democratie en wijst op een actieve 'civil society' van burgers die opkomen voor wat zij belangrijk vinden in de samenleving. Ongewenst wordt deze verticale polarisatie als het gepaard gaat met verder toenemend vertrouwens- en legitimiteitsverlies en afkeer richting overheid. Mensen kunnen uit wanhoop overgaan tot acties als ze het gevoel hebben dat niet naar hen wordt geluisterd. Dit kan resulteren in intimidatie of bedreigingen waardoor de democratische rechtsorde wordt ondermijnd. Het verlies van vertrouwen in de overheid en instituties kan mensen tevens ontvankelijker maken voor complottheorieën en anti-institutioneel extremisme.

Indicatoren politiek en institutioneel vertrouwen

Er is een variëteit aan indicatoren beschikbaar voor het vaststellen van institutioneel- en politiek vertrouwen, wantrouwen, verticale polarisatie en ontvankelijkheid voor niet-democratische bestuursvormen. Onderstaand volgt hiervan een beknopte samenvatting. Zie bijlage 5 voor een uitgebreid overzicht van deze indicatoren inclusief operationalisering van deze indicatoren in concrete vraagstellingen plus de bronverwijzingen. Indicatoren van politiek en institutioneel vertrouwen zijn:

- Belang dat wordt gehecht aan democratie en instituties.
- Vertrouwen in democratie, politiek, instituties.
- Tevredenheid met functioneren democratie, politiek, instituties.
- Belang dat wordt gehecht aan luisteren naar minderheidsstandpunten.
- Belang dat wordt gehecht aan (beschermen van) rechten van minderheden.

- Belang dat wordt gehecht aan onafhankelijkheid van instituties.
- Ontvankelijkheid voor illiberale en niet-democratische bestuursvormen.
- Bereidheid tot actief stelling nemen (tegen aantasten rechten minderheden, ondemocratische besluitvorming e.d.).

2.6. Activisme, radicalisering en extremisme

Radicalisering

Radicale ideeën zijn op zichzelf niet altijd zorgwekkend. Bij jongeren passen radicale ideeën bij de zoektocht naar een eigen identiteit. Onderscheid kan daarom gemaakt worden tussen 'radicalisering' en 'radicalisering die kan leiden tot extremistisch geweld'. De NCTV definieert de laatste vorm van radicalisering als volgt: "Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld." (NCTV, website) Het begrip "radicalisering" kan dus worden onderscheiden van "extremisme" (zie: hieronder). Radicalisering kan uitlopen in extremisme, maar dat gebeurt zeker niet altijd.

Extremisme

Extremisme kent vele vormen. De NCTV en AIVD definiëren extremisme als "Het uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen." Deze bedreiging van de democratische rechtsorde kan bestaan uit het nastreven van antidemocratische doelen en/of het inzetten van ondemocratische middelen. Deze gebruikte ondemocratische methoden kunnen zowel gewelddadig als niet-gewelddadig zijn.

Voorbeelden van *niet-gewelddadige* ondemocratische middelen zijn:

- Systematisch haatzaaien.
- Angst verspreiden.
- Doelbewust desinformatie verspreiden.
- Demoniseren en intimideren.
- Verwerpen van wet en regelgeving.
- Pogingen om een parallelle samenleving tot stand te brengen waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem wordt afgewezen.

Voorbeelden van *gewelddadige* ondemocratische middelen zijn:

- Geweldplegingen.
- Mishandelingen.
- Of ernstiger vormen van geweld.

Bij niet-gewelddadig extremisme hoeft de wet niet te worden overtreden. Wel worden bij niet-gewelddadig extremisme de kaders van de democratische rechtsorde overschreden en wordt de democratische rechtsorde daarmee ondermijnd. De kaders van de democratische rechtsorde zijn namelijk breder dan de juridische (wet- en regelgeving). In vele gevallen kan het gaan om niet onwettige maar wel onwenselijke activiteiten vanuit het perspectief van de democratische rechtsorde (zie ook '*problematisch gedrag*', d.w.z. 'democratie-ondermijnd gedrag' in paragraaf 2.7). Toelichting: democratische rechtsorde verwijst naar een samenleving waarbij de wisselwerking tussen overheid en burgers en burgers onderling verloopt volgens de principes, procedures en instituties die voortkomen uit de grondwettelijk vastgelegde vrijheden en rechten. Hierbij gaat het om gelijkheidsrechten, vrijheidsrechten en participatierechten. De democratische rechtsorde is dus niet alleen een politiek en juridisch systeem, oftewel de democratische rechtsstaat, maar ook de open samenleving die er onder andere voor zorgt dat iedereen binnen dit systeem beschermd wordt en op een vrije manier kan leven (zie ook paragraaf 2.8 ondermijning democratische rechtsorde).

Activisme, extremisme, terrorisme

Inzichtelijk is ook de [volgende driedeling van de AIVD \(2023\)](#):

1. Activisme, dit kenmerkt zich door de afwezigheid van ondemocratische doelen of middelen. In sommige gevallen overtreden activisten de wet, maar hun activiteiten zijn er in de kern niet op gericht om de democratische rechtsstaat te ondermijnen.
2. Extremisme, dit kenmerkt zich door het nastreven of gebruiken van ondemocratische doelen en middelen, maar is niet per definitie gewelddadig.
3. Extremisme in zijn uiterste vorm kan leiden tot terrorisme. Onder terrorisme vallen acties die maatschappij-ontwrichtende schade aanrichten en/of grote groepen mensen angst aanjagen.

Deelconcept linksextremisme

Dit betreft groeperingen en bewegingen in Nederland die vanuit hun antifascistische, anarchistische en andere links-extremistische denkbeelden heimelijke en/of gewelddadige acties verrichten en daardoor een bedreiging vormen voor de democratische rechtsorde. (Bron: [AIVD, website](#)).

Deelconcept rechtsextremisme

Dit betreft groeperingen en individuen die vanuit (een van) de denkbeelden, vreemdelingenhaat, haat jegens vreemde (cultuur)elementen en ultranationalisme, acties ondernemen die een bedreiging vormen voor de democratische rechtsorde. (Bron: [AIVD, website](#)).

Deelconcept anti-institutioneel extremisme

'Anti-institutioneel' is een houding waarbij personen en groepen zich keren tegen het huidige systeem van democratie, rechtsstaat en open samenleving (de 'democratische rechtsorde'). In deze houding ziet men de instituties van de democratische rechtsorde als niet legitiem. We spreken over 'anti-institutioneel extremisme' indien personen bereid zijn om (niet-) gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen. Het gaat hierbij niet per se om rechtsextremisme, ook vanuit andere ideologieën

kan anti-institutioneel extremisme ontstaan. Voorbeelden van niet-gewelddadige activiteiten zijn: systematisch haatzaaien; angst verspreiden; doelbewust desinformatie verspreiden; demoniseren en intimideren; verwerpen van wet en regelgeving; en pogingen om een parallelle samenleving tot stand te brengen, waarbij het gezag van de Nederlandse overheid en het rechtssysteem wordt afgewezen. Vaak is sprake van complotdenken, waarin bijvoorbeeld wordt gesteld dat er een 'kwaadaardige elite' bestaat die de vijand van de bevolking is. Of dat de overheid bewust energieprijzen verhoogt. Zo vergroten anti-institutionele extremisten het wantrouwen in democratische instituties en hun vertegenwoordigers, en rechtvaardigen extremistisch handelen tegen diverse vertegenwoordigers. (Bron: [AIVD, website](#)).

2.7. Problematisch gedrag

Problematisch gedrag is gedrag dat binnen de grenzen van de wet valt, maar dat onze democratische rechtsorde (op lange termijn) dreigt te ondermijnen ([afwegingskader problematisch gedrag in opdracht van ministerie BZK, Argumentenfabriek 2021](#)).

Vijf typen van problematisch gedrag:

1. Gedrag dat onverdraagzaamheid jegens anderen bevordert op basis van ras, geslacht, geloof, nationaliteit of overtuiging.
2. Gedrag dat de grondrechtelijke rechten en vrijheden van anderen afwijst of in het geding brengt.
3. Gedrag dat de legitimiteit van democratische instituties (zoals politie, rechterlijke macht of lokale overheid) afwijst.
4. Gedrag dat het werk van ambtsdragers (zoals agenten, rechters of ambtenaren) afwijst of belemmert.
5. Gedrag dat democratische processen (zoals raadsvergaderingen, rechtszaken of het publieke debat) afwijst of belemmert.

Indicatoren voor problematisch gedrag volgen uit de bovenvermelde vijf typologieën, namelijk is er sprake van de aanwezigheid van de genoemde gedragingen. In het afwegingskader worden deze nog aangevuld met de volgende vragen:

- Zet(ten) de actor(en) anderen onder druk zodat zij het gewenste gedrag vertonen? Toelichting: Denk ook aan zachte vormen van druk, zoals groepsdruk, waardoor mensen in hun vrijheid beperkt worden.
- Omschrijf zo concreet mogelijk óf, waarom en hoe het gedrag de democratische rechtsorde ondermijnt. Toelichting: Geef aan wat volgens jou de impact van het gedrag is op de democratische rechtsorde. Geef ook aan op welke bronnen je je baseert. Probeer een onderscheid te maken tussen impact op korte en lange termijn. Neemt onverdraagzaamheid toe? Neemt de sociale cohesie af? Worden mensen geschaad in hun grondrechtelijke vrijheden? Daalt het vertrouwen in en effectiviteit van de overheid? Zijn mensen minder snel geneigd deel te nemen aan het publieke debat?

Paragraaf 2.6 geeft een nadere uitwerking van bovenstaande indicatoren voor problematisch gedrag.

Op attitudeniveau worden komen indicatoren voor de typologieën van problematisch gedrag voor een deel terug bij politiek wantrouwen / verticale polarisatie, zoals in de meetschalen van de monitor [Democratisch bewustzijn in Nederland](#).

2.8. Ondermijning democratische rechtsorde

Democratische rechtsorde verwijst naar een samenleving waarbij interacties tussen 1) overheid en burgers en 2) burgers onderling lopen volgens de principes, procedures en instituties van de democratische rechtsstaat. Denk bij relaties tussen burgers en overheid (de 'verticale' dimensie) aan het legaliteitsbeginsel, de scheiding der machten, grondrechtelijke waarborgen et cetera. Onderlinge relaties tussen burgers (de 'horizontale' dimensie) gaat om een bepaalde manier van samenleven, zoals voldoende maatschappelijk vertrouwen, respect voor diversiteit, sociale cohesie, solidariteit, en loyaliteit. Dit wordt ook wel de 'open samenleving' genoemd. Zonder deze democratische kern-waarden kan een democratische rechtsorde niet goed functioneren ([afwegingskader problematisch gedrag in opdracht van ministerie BZK, Argumentenfabriek 2021](#)). De democratische rechtsorde is dus niet alleen een politiek en juridisch systeem, oftewel de democratische rechtsstaat, maar ook een manier van samenleven. Dit is de open samenleving die er onder andere voor zorgt dat iedereen binnen dit systeem beschermd wordt en op een vrije manier kan leven ([NCTV website](#)). *Gedrag ondermijnt de democratische rechtsorde als het strijdig is met de kernwaarden van de democratie, rechtsstaat of open samenleving en/of het functioneren hiervan in ernstige mate belemmert.* Democratie-ondermijnende activiteiten kunnen strafbaar zijn, bijvoorbeeld discriminatie, haatzaaiing, vernieling of geweld. Ze kunnen ook niet-strafbaar zijn; dan spreken we van 'problematisch gedrag'. Een voorname dreiging van de democratische rechtsorde gaat op de langere termijn waarschijnlijk uit van het anti-institutioneel-extremisme ([AIVD, Anti-institutioneel extremisme in Nederland, 2023](#)) door de verspreiding van complottheorieën zoals narratieven over een 'kwaadaardige elite'. Dit narratief ondermijnt de democratische rechtsorde door boodschappen te verspreiden die feitelijk onjuist zijn en daarmee het vertrouwen in de wetgevende, uitvoerende, en/of rechtsprekende macht en 'traditionele' media en wetenschap onterecht aantasten en de legitimiteit hiervan ondermijnen.

2.9. 'Veerkracht en weerbaarheid'

Definitie veerkracht en weerbaarheid

Een weerbare samenleving is een maatschappij waarin individuen, groepen en gemeenschappen in staat zijn om te gaan met dreigingen en verstoringen als gevolg van sociale, economische en fysieke veranderingen.

- Veerkracht stelt individuen in staat om lastige omstandigheden het hoofd te bieden en deze tegemoet te treden. Hierdoor leert men om zelfvertrouwen te ontwikkelen en een weg in de samenleving te vinden.
- Weerbaarheid betreft het vermogen van individuen om weerstand te bieden aan risicovolle ervaringen. Bij stress en tegenslag kunnen zij stabiel blijven.
- Waar veerkracht inzet op het stimuleren van talenten, kansen en positieve ontwikkelingen, richt weerbaarheid zich op het omgaan met risico's en bedreigingen. Veerkracht en weerbaarheid vragen vaardigheden van individuen, professionals en organisaties om effectief met maatschappelijke onrust, onbehagen, polarisatie en wantrouwen om te gaan. Dan gaat het ook over het tijdig onderkennen en preventief inzetten op factoren die escalatie kunnen voorkomen.

Het kabinet heeft zich als doel gesteld om de veerkracht en weerbaarheid van de Nederlandse samenleving te bevorderen. Zo wil het kabinet bijdragen aan de sociale stabiliteit van de superdiverse samenleving. Een samenleving waarin inwoners vrij zijn, zich onderdeel voelen van de samenleving, gelijkwaardige kansen hebben, in staat zijn om maatschappelijke ontwikkelingen het hoofd te bieden en hun weg weten te vinden in de samenleving. Bron: [Programmaplan Veerkrachtige en weerbare samenleving \(overheid.nl\)](#).

Uit de literatuur blijkt dat bij het operationaliseren en het meetbaar maken van het begrip 'weerbaarheid' drie aspecten relevant zijn, namelijk weerstand, veerkracht en aanpassingsvermogen:

- Bij **weerstand** gaat het om het vermogen van het systeem om door te kunnen gaan met zijn functie indien een verstoring optreedt, zonder dat het systeem daardoor een significante verandering ondervindt.
- Als functies wel worden aangetast dan zorgt **veerkracht** ervoor dat het functioneren wordt hersteld.
- **Aanpassingsvermogen** is het vermogen van een systeem om op veranderingen te reageren, zich aan te passen en te leren van ervaringen.

Weerbaarheid en veerkracht komen terug bij de diverse concepten die in deze notitie worden beschreven, zoals in de beschrijving van 'sociale stabiliteit (sociale veerkracht)'. Niet het streven naar sociale stabiliteit, maar het versterken van vaardigheden van individuen, professionals en organisaties om effectief met dynamiek en veelkleurigheid om te gaan dient centraal te staan (zie paragraaf 2.1). Bij begrippen als polarisatie en radicalisering (en ook: maatschappelijke onrust) geldt dat deze passen en zelfs noodzakelijk zijn binnen een veerkrachtige democratie. Maar wel telkens met de nuance dat deze productief zijn voor maatschappelijke veranderingen. Weerbaarheid en veerkracht wil hier zeggen: het tijdig onderkennen en preventief inzetten op die factoren die een escalatie naar bedreigingen voor de democratische rechtsorde kunnen voorkomen. Deze benadering van veerkracht speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol in de preventie van polarisatie, radicalisering en extremisme. Daarom richten programma's voor het voorkomen of tegengaan van radicalisering zich vaak op het vergroten van de veerkracht van individuele jongeren en hun omgeving, zoals de familie, vriendengroep, buurt of gemeenschap.

3 Kansen, risico's, onderlinge relaties

3.1. Wat zijn kansen, risico's en onderlinge relaties tussen concepten?

In dit hoofdstuk bespreken we voor de verschillende concepten (fenomenen) uit hoofdstuk 2 de *kansen* en *risico's* in relatie tot de democratische rechtsorde, evenals *onderlinge relaties* tussen de diverse concepten. Concepten zoals maatschappelijke onrust, maatschappelijk ongenoegen – en onbehagen, polarisatie en sociale cohesie worden gebruikt als label voor een variëteit aan maatschappelijke verschijnselen. We moeten daarom precies zijn als we deze concepten bezien in relatie tot de democratische rechtsorde. Een zekere mate van onbehagen, polarisatie, wantrouwen en onrust en zelfs radicalisering past binnen een veerkrachtige democratie. Ongenoegen of onvrede kan de aanzet geven tot meer maatschappelijke betrokkenheid van burgers en een katalysator zijn voor maatschappelijke veranderingen. Echter, een te veel aan ongenoegen, onbehagen, wantrouwen en polarisatie kan leiden tot het afhaken van groepen burgers binnen de samenleving en het democratisch proces, tot toenemende vijandigheid en intimidatie tussen groepen of naar de overheid en instituties, en tot een grotere ontvankelijkheid voor niet-democratische bestuursvormen of extremistisch gedachtegoed.

Maatschappelijke onrust (zie: paragraaf 2.1)

De term maatschappelijke onrust wordt gebruikt voor (zichtbare) collectieve gedragingen die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Er zijn verschillende vormen van 'maatschappelijke onrust'. Uiteenlopend van vreedzame en kleinschalige demonstraties tot radicale, strafbare en grootschalige acties.

- **Kansen:** kritische geluiden zijn essentieel voor de democratie en rechtsstaat en hoeven niet tot overheidsoptreden te leiden, het past binnen een veerkrachtige democratie en samenleving waarbinnen veranderingen plaatsvinden. Het democratisch proces kan gebaat zijn bij (tijdelijke en vreedzame) maatschappelijke onrust om maatschappelijke kwesties op de agenda te krijgen van politiek en beleid en aldus veranderingen tot stand te brengen.
- **Risico's:** er kan ook sprake zijn van niet-constructieve maatschappelijke onrust. Deze heeft als doel het verstoren van normaal maatschappelijk verkeer (ontwrichtingend is) en gaat gepaard met intimidatie of geweld en vormt meer in het algemeen een inbreuk op de vreedzame samenleving. Onrust kan horizontale polarisatie versterken door tegenstellingen tussen groepen te vergroten; en kan brandstof geven voor verticale polarisatie door ferm optreden van politie en bestuur uit te lokken.
- Maatschappelijke onrust kan zich fasegewijs (zie: fasemodel paragraaf 2.1) ontwikkelen, of op heel korte termijn ontstaan als reactie op gebeurtenissen en incidenten. De voedingsbodem voor maatschappelijke onrust is dan veelal al wel aanwezig. Maatschappelijke onrust kan voortkomen uit *maatschappelijk onbehagen, horizontale en verticale polarisatie, verlies van vertrouwen/toename wantrouwen*. Niet-constructieve maatschappelijke onrust heeft bovendien als voedingsbodem *radicalisering en extremisme*.

Maatschappelijk onbehagen en maatschappelijk ongenoegen (zie: paragraaf 2.2)
Maatschappelijk onbehagen is een houding van bezorgdheid en pessimisme over maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat niet om één specifiek probleem/thema, maar om een algemeen en onbepaald gevoel dat het niet goed gaat met de samenleving, de richting waarin deze zich ontwikkelt en der ervaren onbeheersbaarheid van deze achteruitgang. De houding is een mengeling van opvattingen, percepties en emoties zoals onzekerheid, machteloosheid en angst. Burgers vinden dat het met ons land de verkeerde kant op gaat, maar zien niet goed hoe dit te veranderen. *Maatschappelijk ongenoegen* is een gevoel van onvrede ten gevolge van maatschappelijke problemen. Het kan zowel specifiek over één onderwerp gaan, of meer algemeen zijn. Maatschappelijk ongenoegen kan een voedingsbodem zijn voor maatschappelijke onrust. Anders dan bij onbehagen kan er bij ongenoegen een verwachting zijn dat problemen opgepakt kunnen en zouden moeten worden. Ongenoegen gaat vaak gepaard met emoties als miskenning of boosheid

- **Kansen:** enige mate van onbehagen in een samenleving is niet onwenselijk en niet ongebruikelijk. Maatschappelijk onbehagen past binnen de democratische rechtsorde en kan daarbinnen een kracht ten goede zijn als het leidt tot de aanpak van die condities waarvan plausibel is dat zij ook echt de oorzaak zijn van die negatieve gevoelens. Gevoelens van onbehagen zijn tot op zekere hoogte de brandstof die de politieke en maatschappelijke machinerie draaiende houdt. Problemen ontstaan met name als gevoelens van onbehagen zich gaan richten op de verkeerde oorzaken.
- **Risico's:** een teveel aan maatschappelijk onbehagen kan een negatieve weerslag hebben op participatie in de samenleving en de ervaren (legitimiteit) van de democratische rechtsstaat). Een te veel aan maatschappelijk onbehagen is vooral zorgelijk als het zich concentreert bij specifieke groepen en in bepaalde regio's. Veel maatschappelijk onbehagen leidt er bijvoorbeeld toe dat groepen burgers ervaren dat de overheid en samenleving niet meer aan hun verwachtingen (kunnen) voldoen. Dat kan de kloof tussen burgers en overheid vergroten.

- Maatschappelijk onbehagen hangt samen met *politiek* en *institutioneel vertrouwen*. Een laag of afnemend in (met name) de competenties van politiek en instituties om grip te krijgen op maatschappelijke problemen, kan leiden tot maatschappelijk onbehagen. Ook een ervaren gebrek aan *sociale cohesie* in de samenleving kan bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijk onbehagen. Andersom kan maatschappelijk onbehagen een voedingsbodem zijn voor het ontstaan van *maatschappelijke onrust*.

Horizontale polarisatie (zie: paragraaf 2.3)

Polarisatie is een toestand waarin er scherpe tegenstellingen bestaan óf een proces van verscherping van tegenstellingen. De term 'horizontale polarisatie' wordt gebruikt voor een variëteit aan maatschappelijke verschijnselen, zoals polarisatie tussen groepen; en ideologische, politieke en affectieve polarisatie. Polarisatie wordt vaak beschreven als proces met meerdere fasen (zoals 'ongemak' tussen groepen, 'onderhuidse spanningen', 'incidenten' en 'escalatie').

- **Kansen:** polarisatie kan aanzet geven tot sociale veranderingen. Ook het democratisch proces kan gebaat zijn bij het (tijdelijk) aanscherpen van tegenstellingen. Polarisatie en verzet zijn belangrijk in een democratie. Verzet tegen uitsluitende maatschappelijke normen en opvattingen is bijvoorbeeld noodzakelijk om emancipatie van minderheidsgroepen in gang te zetten. Als het democratisch debat over een belangrijk onderwerp niet scherp wordt gevoerd, kan de democratie gebaat zijn bij het (tijdelijk) aanscherpen van tegenstellingen. Polarisatie kan dan ook interesse wekken bij een lauw publiek en keuzen verhelderen.
- **Risico's:** polarisatie kan ook destructief uitpakken. In dat geval spreken we van 'ongewenste polarisatie'. Bestaande verschillen worden vergroot en leiden tot hardnekkige tegenstellingen; de dialoog verdwijnt, mensen gaan redeloos op in het eigen gelijk en willen niet meer luisteren naar andersdenkenden. Ongewenste polarisatie kent een eigen dynamiek waarbij verschillende identiteiten steeds meer tegenover elkaar lijken of komen te staan. De hoeveelheid (negatieve) ideeën over elkaar nemen toe. Dit kan

resulteren in intimidatie en bedreigingen. Gevoelens en emoties worden steeds belangrijker, en feitelijke informatie heeft steeds minder impact. Mogelijke gevolgen van destructieve polarisatie zijn terugtrekking van mensen uit maatschappelijke discussies, afnemende politieke participatie en afnemend *vertrouwen* en *sociale cohesie* in de samenleving. Polarisation kan een voedingsbodem zijn voor *radicalisering* en *extremisme* van individuen. Deze relatie is echter niet een-op-een aangezien radicalisering en extremisme voor een belangrijk deel individuele processen zijn en de vatbaarheid hiervoor door een groot aantal factoren wordt bepaald. Polarisation kan tevens een voedingsbodem zijn voor *maatschappelijke onrust*. Zoals eerder toegelicht hoeft maatschappelijke onrust niet problematisch te zijn en past dit binnen een veerkrachtige democratie. Zodra echter sprake is van *destructieve polarisation* neemt het risico toe op escalatie van maatschappelijke onrust waarbij sprake kan zijn van intimidatie of geweld.

Sociale cohesie (zie: paragraaf 2.4)

Sociale cohesie gaat over naar de mate waarin (groepen) mensen zich met elkaar verbonden voelen, zich 'thuis voelen' en naar het gedrag dat hieraan invulling geeft. Hoewel ook binnen de brede samenleving 'sociale cohesie' kan bestaan, manifesteert sociale cohesie zich het duidelijkst op het schaalniveau van de buurt.

- **Kansen:** sociale cohesie in een buurt wordt geassocieerd met positieve effecten op sociale veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en welzijn. 'Interne' sociale cohesie kan het wonen in buurten prettig maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de sterke onderlinge banden en het voor elkaar klaar staan in kleinere dorpen (nabuurchap) of in de klassieke volkswijken waar iedereen elkaar kent en bij elkaar over de vloer komt. In meer pluriforme buurten is 'externe' cohesie (banden tussen verschillende groepen) noodzakelijk om positieve effecten op de leefbaarheid te kunnen verwachten.

- **Risico's:** er zijn ook potentieel negatieve kanten van sociale cohesie. Een sterke interne sociale cohesie kan leiden tot uitsluiting en inclusieve buurten in de weg staan. Een hoge mate van cohesie van leden onderling binnen sociale groepen, kan gepaard gaan met wantrouwen ten aanzien van buitenstaanders. Een sterke sociale cohesie binnen groepen jongeren of binnen gesloten deelgemeenschappen in een buurt kan negatief uitpakken voor de buurt als geheel
- De relatie tussen sociale cohesie en maatschappelijke onrust is niet eenduidig en hangt af van de kenmerken van de buurt. In *etnisch-cultureel diverse* buurten is de sociale cohesie over het algemeen relatief laag maar ook de sociale controle. In deze buurten is vaker sprake van armoede en schulden, gezondheidsproblematieken, overlastgevend gedrag en ervaren sociale onveiligheid. In zulke buurten kan *maatschappelijk onbehagen* evenals *polarisation* tussen bewoners eerder ontstaan en is ook sprake van een groter potentieel aan onvrede en conflict welke kan escaleren naar *maatschappelijke onrust*. In *homogene* buurten met sterke interne sociale cohesie waarin sprake is van een lagere sociaaleconomische status (zogenoeten 'volksbuurten') is eveneens sprake van een potentieel aan onvrede en conflict welke zich kan manifesteren door uitsluiting en spanningen met andere groepen in de buurt maar waarin ook protest zich eenvoudiger kan organiseren.

Institutioneel – en politiek vertrouwen, wantrouwen en verticale polarisation (zie: paragraaf 2.5)

Institutioneel vertrouwen is het vertrouwen van individuen, groepen of een samenleving in instituties die deel uitmaken van 'de overheid', 'de politiek' of in andere maatschappelijke organisatievormen die cruciaal zijn voor de democratische rechtsorde. Vertrouwen verwijst naar de verwachting dat deze organisatievormen het juiste zullen doen, of zich daar op zijn minst voor inspannen. Institutioneel vertrouwen is smal gedefinieerd het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat en zijn instituties (regering, parlement, openbaar bestuur, politie en rechterlijke macht). Breed gedefinieerd betekent dit het vertrouwen in de

sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij (waaronder de media, de wetenschap, adviesorganen, grote bedrijven enzovoort). Als het specifiek gaat om het vertrouwen in de democratie en politiek wordt ook de term 'politiek vertrouwen' gebruikt. Een laag vertrouwen in rechtsstaat, democratie en instituties is nog niet hetzelfde als wantrouwen, maar maakt mensen wel meer ontvankelijk voor wantrouwen. Bij een laag vertrouwen gaat het er vooral over dat burgers geen vertrouwen hebben in de competenties van de overheid, politiek en instituties om problemen effectief en tijdig op te lossen. Het belang van de instituties wordt echter wel gezien. Bij 'wantrouwen' zijn er ook twijfels over de representativiteit (de mate waarin burgers het gevoel hebben dat overheid, politiek en instituties hen vertegenwoordigen) en de procedurele rechtvaardigheid (de mate waarin burgers het gevoel hebben dat de te vertrouwen overheid en instituties hen op een rechtvaardige en gelijkwaardige manier behandelen). Wantrouwen in overheid, politiek en instituties kan worden gevoed door eigen ervaringen maar ook door desinformatie en complottheorieën.

- **Kansen:** institutioneel- en politiek vertrouwen zijn onderdeel van een veerkrachtige democratie en een beschermende factor die de kans verkleinen op maatschappelijke onrust, destructieve polarisatie en extremisme. Ook enige mate van 'laag vertrouwen' past binnen een veerkrachtige democratie aangezien dit ook duidt op burgers die het functioneren van de overheid, politiek en instituties 'kritisch' volgen. Het kunnen leveren van vrije en ongehinderde kritiek richting overheid, instituties en politiek is essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsorde. Enige mate van wantrouwen naar overheid en instituties is kortom gezond voor de democratie.
- **Risico's:** bij laag of afnemend institutioneel en politiek vertrouwen erodeert de steun voor de vertegenwoordigende democratie. Mensen met weinig institutioneel en politiek vertrouwen zijn eerder geneigd om de legitimiteit van instituties en het democratisch proces in twijfel te trekken. Ook kunnen mensen door het handelen van de overheid en politici zelf, of door

nalatig overheidshandelen 'afhaken' in het democratisch proces, bijvoorbeeld niet meer stemmen of geen gebruik meer maken van inspraakmogelijkheden. Een risico is ook dat mensen ontvankelijker worden voor *niet-democratische bestuursvormen*. Een bijkomend risico is dat laag vertrouwen en wantrouwen in instituties en in de politiek steeds sterker gaan samenhangen met partijvoorkeur, een proces dat zich nu al voltrekt. Deze 'politisering' van het institutioneel en politiek vertrouwen polariseert het democratische proces en maakt deze tot inzet van politieke strijd.

- Vertrouwensverlies in de overheid en instituties voltrekt zich langs scheidslijnen in de samenleving en versterken deze. Gestapelde, verschillen in opleidingsniveau, inkomen en gezondheid vertalen zich in sociaal-culturele en politieke voorkeuren en 'afhaken' van het traditionele bestel. Dit vergroot de tegenstellingen in de samenleving en de kans op het ontstaan van zowel *maatschappelijk onbehagen*, *horizontale polarisatie*, *verticale polarisatie*. Hiermee wordt ook de voedingsbodem voor het ontstaan van *maatschappelijke onrust* vergroot. Het verlies van vertrouwen in de overheid en instituties en het gevoel niet te worden gehoord kan mensen tevens ontvankelijker maken voor complottheorieën en *anti-institutioneel extremisme*.

Activisme, radicalisering en extremisme (zie: paragraaf 2.6)

Radicalisering is een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denk-wijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. *Radicalisering* kan uitlopen in extremisme, maar dat gebeurt zeker niet altijd. Extremisme is "het uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen." Vaker zal sprake zijn van activisme. Activisme kenmerkt zich door de afwezigheid van ondemocratische doelen of middelen. In sommige gevallen overtreden activisten de wet, maar hun activiteiten zijn er in de kern niet op gericht om de democratische rechtsstaat te ondermijnen.

- Radicale ideeën zijn op zichzelf niet altijd zorgwekkend. Bij jongeren passen radicale ideeën bij de zoektocht naar een eigen identiteit. Dit biedt ook kansen: versterken van identiteitsontwikkeling bij jongeren, het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij samenlevingsvraagstukken en het zichtbaar maken van ongenoegen en problemen op deze thema's
- **Risico's.** Radicalisering kan leiden tot gedrag dat anderen diep kwetst of in hun vrijheid raakt. Ook kan radicalisering ertoe leiden dat individuen of groepen zich afkeren van de samenleving. Extremisme staat uiteraard op gespannen voet met de democratische rechtsorde en ondermijnt deze. Dit geldt zowel voor niet-gewelddadige als gewelddadige activiteiten die de democratische rechtsorde ondermijnen. Bij niet-gewelddadig extremisme hoeft de wet niet te worden overtreden. Wel worden bij niet-gewelddadig extremisme de kaders van de democratische rechtsorde overschreden en wordt de democratische rechtsorde daarmee ondermijnd.
- Zowel *maatschappelijk onbehagen*, *horizontale* en *verticale polarisatie* als *institutioneel* en *politiek wantrouwen* zijn voedingsbodems voor (zorgwekkende) radicalisering en extremisme. Hoewel deze fenomenen voedingsbodems leiden ze lang niet altijd tot (zorgwekkende) radicalisering en extremisme. Immers, een groot aantal factoren en mechanismen op individueel en samenlevingsniveau en de wisselwerking daartussen, bepalen of personen vatbaar worden voor radicalisering of extremistisch gedachtegoed, of overgaan tot extremistisch gedrag.

Problematisch gedrag (zie: paragraaf 2.7)

Problematisch gedrag is gedrag dat binnen de grenzen van de wet valt, maar dat onze democratische rechtsorde (op lange termijn) dreigt te ondermijnen. Zowel *maatschappelijk onbehagen*, *horizontale* en *verticale polarisatie* als *institutioneel* en *politiek wantrouwen* zijn voedingsbodems voor problematisch gedrag. Nogmaals: hoewel deze fenomenen voedingsbodems zijn leiden ze op zichzelf lang niet altijd tot problematisch gedrag. Een groot aantal factoren en mechanismen op individueel en samenlevingsniveau en de wisselwerking

daartussen, bepalen of personen vatbaar worden voor- of overgaan tot het uiten van problematisch gedrag.

Veerkracht en weerbaarheid (zie: paragraaf 2.9)

Een *weerbare samenleving* is een maatschappij waarin individuen, groepen en gemeenschappen in staat zijn om te gaan met dreigingen en verstoringen als gevolg van sociale, economische en fysieke veranderingen. Veerkracht stelt individuen in staat om lastige omstandigheden het hoofd te bieden en deze tegemoet te treden. Hierdoor leert men om zelfvertrouwen te ontwikkelen en een weg in de samenleving te vinden. Weerbaarheid betreft het vermogen van individuen om weerstand te bieden aan risicovolle ervaringen. Bij stress en tegenslag kunnen zij stabiel blijven.

- **Kansen:** niet het voorkomen van maatschappelijke onrust, maatschappelijk onbehagen, polarisatie en wantrouwen is het kenmerk van veerkracht en weerbaarheid, maar juist de vaardigheden van individuen, professionals en organisaties om effectief met deze fenomenen om te kunnen gaan. Dan gaat het ook over het tijdig onderkennen en preventief inzetten op factoren die escalatie kunnen voorkomen. Veerkracht en weerbaarheid dragen bij aan de preventie van polarisatie, radicalisering en extremisme.
- **Risico's:** Als te eenzijdig wordt ingezet op het versterken van veerkracht en weerbaarheid bij individuen of groepen dan kan uit het oog worden verloren dat ook systeemverandering nodig is. Denk aan het weerbaar maken van mensen tegen racisme terwijl ook het bredere systeem van institutioneel racisme aan de orde moet worden gesteld

4 Indicatoren voor conceptueel kader

4.1. Focus op indicatoren

In de bijlagen worden indicatoren gepresenteerd voor het conceptueel kader van besproken concepten:

- Maatschappelijke onrust en - stabiliteit: zowel emoties en vreedzaam protest als agressie, intimidatie, strafbare of grootschalige, ontwrichtende acties.
- Maatschappelijk onbehagen / ongenoegen.
- Polariserend (horizontaal).
- Sociale cohesie.
- Institutioneel- en politiek vertrouwen, wantrouwen en verticale polarisatie.
- Problematisch gedrag.

Indicatoren als vertrekpunt

Voor alle concepten (fenomenen) wordt aangegeven welke indicatoren we in de literatuur- en documentenstudie hebben geïdentificeerd die een uitingvorm zijn van een bepaald fenomeen (bijvoorbeeld 'toenemend wij-zij denken bij polarisatie) of een onderliggende risico- of beschermende factor (bijvoorbeeld bij maatschappelijk onbehagen: wel of geen grip hebben op het dagelijks leven). De concepten worden in theorie en praktijk niet eenduidig gedefinieerd, er is sprake van overlap in afbakeningen van concepten, en is er sprake van overlappende indicatoren tussen concepten. Veel indicatoren hebben betrekking op meerdere concepten.

Omdat indicatoren scherper zijn afgebakend dan concepten is het overzichtelijker om niet de concepten maar de onderliggende indicatoren als vertrekpunt te nemen voor het conceptueel kader.

Kwalitatieve en kwantitatieve bronnen voor indicatoren

Indicatoren zijn te identificeren met behulp van diverse bronnen. Het kan gaan om kwantitatieve informatie (data) van bijvoorbeeld CBS, SCP, Leefbaarometer en gemeentelijke monitoronderzoeken of statistische informatie. Op deze wijze is vooral informatie te vinden over indicatoren die inzicht geven in bijvoorbeeld maatschappelijk onbehagen, vertrouwen en wantrouwen en sociale cohesie. De onderliggende indicatoren van deze fenomenen zijn ook relevant voor maatschappelijke onrust en stabiliteit, omdat deze van invloed kunnen zijn op het mogelijke ontstaan van maatschappelijke onrust. Maar het kan ook omgaan om kwalitatieve informatie die wordt verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie. Het is up-to-date informatie die in verschillende fasen van maatschappelijke onrust kan worden opgehaald (zowel in vreedstijd als bij dreigende escalatie). Informatie over polarisatie, radicalisering, extremisme en dreigingen voor maatschappelijke onrust is vooral kwalitatief. Ook publicaties zoals de dreigingsbeelden van NCTV zijn relevante informatiebronnen. Analyse van uitingen op sociale media (zowel kwantitatief als kwalitatief) is dat eveneens. Om trends te volgen op onderliggende indicatoren zijn vooral kwantitatieve data relevant. In acute situaties van dreiging zal informatie eerder op kwalitatieve wijze worden verzameld door gesprekken en/of sociale media analyse. Uiteraard worden netwerkgesprekken en sociale media analyse ook in 'vreedstijd' ingezet om preventief analyses te maken.

Veel van de vraagstellingen / indicatoren die in de bijlagen van dit rapport zullen nog niet worden gebruikt op zowel lokaal als landelijk niveau. De gegeven voorbeelden van vraagstellingen kunnen echter altijd worden toegevoegd aan bestaande of nieuwe monitoronderzoeken. In die zin biedt dit rapport mogelijkheden en inspiratie om maatschappelijke stabiliteit, weerbaarheid en onrust beter in kaart te brengen.

Indicatoren en contra-indicatoren

Zoals gesteld wordt in de bijlagen van het rapport aangegeven welke indicatoren volgens de literatuur- en documentenstudie een uitingvorm zijn van een bepaald fenomeen of een onderliggende risico- of beschermende factor. Als deze bronnen worden benut voor het creëren van een Maatschappelijk Beeld dan dient daarbij het belang van context in het achterhoofd te worden gehouden. Om vast te stellen of er sprake is van een positieve of juist zorgwekkende actuele situatie omtrent een fenomeen kan worden gekeken naar de actuele scores op indicatoren zelf. De 'scores' op indicatoren voor maatschappelijk onbehagen, polarisatie of institutioneel vertrouwen laten zien of er sprake is van veel of weinig maatschappelijk onbehagen, polarisatie en/of institutioneel vertrouwen. En/of dat maatschappelijk onbehagen, polarisatie en/of institutioneel vertrouwen toeneemt of afneemt (trendcijfers). In het algemeen zal gelden dat hoge scores of een toename op de indicatoren voor genoemde fenomenen zullen worden geïnterpreteerd als risico's of ongewenst, en lage scores of een afname als wenselijk en als contra-indicatoren voor risico's. Nadrukkelijk moet worden gesteld dat niet altijd sprake is van zulke (overzichtelijke) dichotomieën. Bovendien zijn kantelpunten op scores van fenomenen zijn niet precies te geven, wat als zorgwekkend of juist positief kan worden beschouwd hangt immers mede af van context. Maatschappelijke stabiliteit is niet hetzelfde als de afwezigheid van maatschappelijke onrust, maar het vermogen van de samenleving om met deze onrust op een constructieve manier om te gaan. (Heel) hoge scores op institutioneel vertrouwen en (heel) lage scores op maatschappelijk onbehagen en polarisatie zijn niet alleen maar positief, omdat een zekere mate van maatschappelijk

onbehagen, polarisatie, en institutioneel wantrouwen past binnen een veerkrachtige democratische rechtsorde. Deze kunnen juist duiden op een kritische blik en betrokkenheid vanuit de samenleving om maatschappelijke problemen zichtbaar te maken en maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen. Een Maatschappelijk Beeld is daarom geen exacte wetenschap maar een hulpmiddel om fenomenen te signaleren en om een goed gesprek over de duiding op gang te brengen tussen betrokkenen. Een gezamenlijke analyse van betrokkenen uit sociaal, veiligheid- of andere domeinen heeft daarbij meerwaarde.

Bijlage 1 Indicatoren maatschappelijke onrust

Indicatoren voor maatschappelijke onrust vragen om actuele informatie die door gemeenten kan worden verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie. Het is up-to-date informatie die in verschillende fasen van maatschappelijke onrust kan worden opgehaald (zowel in vreedstijd als bij dreigende escalatie). Voorbeelden van vragen die hierbij kunnen worden gesteld zijn:

- | | |
|-----|---|
| 1. | Is er sprake van kleine vreedzame demonstraties rond een maatschappelijk thema? |
| 2. | Is er sprake van incidenten (landelijk) die maatschappelijke onrust rond een issue aanjagen (zoals uitspraken landelijke politici of opiniemakers; politieke besluiten; conflict of incident tussen verschillende groepen; incidenten bij een demonstratie)? |
| 3. | Is er sprake van incidenten (internationaal) die maatschappelijke onrust rond een issue aanjagen (bv oorlog en conflicten). Of: reacties op deze conflicten in Nederland door overheid of media die door groepen als eenzijdig worden beschouwd en daardoor woede oproepen? |
| 4. | Is er sprake van incidenten (lokaal) die maatschappelijke onrust rond een issue aanjagen (zoals uitspraken lokale politici of opiniemakers; politieke besluiten gemeente; incident of conflict tussen verschillende groepen; incidenten bij een demonstratie)? |
| 5. | Is er sprake van oproepen op sociale media (bv oproepen tot protest en demonstratie)? |
| 6. | Is er sprake van oproepen op sociale media (bv oproepen tot obstructie en geweld)? |
| 7. | Is er sprake van maatschappelijke reacties die door een gebeurtenis of risico zijn ontstaan welke tot actie leiden bij individuen of groepen in de samenleving, waardoor het normaal maatschappelijk verkeer verstoord kan raken. Zoals kinderen thuis houden van school bij een epidemie, massale boycot van een product of onderneming, mijden van bepaalde gebieden? |
| 8. | Is er sprake van veel media-aandacht voor onrust? |
| 9. | Is er sprake van desinformatie op sociale media? |
| 10. | Is er sprake van heftige, gepolariseerde discussies op sociale media |
| 11. | Is er sprake van complotdenken? |
| 12. | Is er sprake van toenemende twijfels over betrouwbaarheid mainstream media? |
| 13. | Is er sprake van een symbolische of historische locatie voor protest die de dynamiek kan versterken? |
| 14. | Is er sprake van een symbolische of historische datum voor protest die de dynamiek kan versterken? Heeft het moment van de demonstratie of het incident betekenis, zoals een speciale of religieuze dag voor bepaalde bevolkingsgroepen (bv christelijke of islamitische feestdag of nationale feestdag)? Is het een dag waarop iets wordt herdacht, zoals 4/5 viering of herdenking van een historische gebeurtenis voor een bepaalde groep? |
| 15. | Is er sprake van emoties rond maatschappelijk thema (gevoelens van onzekerheid, bezorgdheid, ontevredenheid, angst, boosheid) en 'gespannenheid' binnen individuen of binnen groepen? |

Maatschappelijke onrust in relatie tot andere fenomenen

Maatschappelijke onrust op heel korte termijn ontstaan als reactie op gebeurtenissen en incidenten (de voedingsbodem voor maatschappelijke onrust is dan veelal al wel aanwezig) of kan zich fasegewijs ontwikkelen. Vanuit:

- (16) Hoog of toenemend maatschappelijk onbehagen
- (17) Hoge of toenemende horizontale en verticale polarisatie
- (18) Verlies van vertrouwen/toename wantrouwen.
- (19) Niet-constructieve maatschappelijke onrust heeft bovendien radicalisering en extremisme als een voedingsbodem.

Bijlage 2 Indicatoren maatschappelijk onbehagen

Indicatoren voor maatschappelijk onbehagen kunnen volgens het CBS (2022) worden geïdentificeerd langs de zes door het SCP onderscheiden dimensies (zie SCP, 2023):

- I. Verlies van vertrouwen in menselijk kunnen;
- II. Verlies van ideologie;
- III. Verlies van politieke macht (invloed die de politiek heeft op voorzieningen);
- IV. Verlies van gemeenschapszin;
- V. Toenemende sociaaleconomische kwetsbaarheid van burgers
- VI. Maatschappelijk pessimisme.

Of maatschappelijk onbehagen toe- of afneemt, is lastig te onderzoeken. Er is beperkt empirisch materiaal om deze ontwikkeling over decennia te monitoren (Dekker et al. 2013; Van den Berg en Kok 2021: 13. In: SCP, 2023). Overigens stelt het SCP (2023) niet alleen aandacht moet zijn voor indicatoren van maatschappelijk onbehagen, maar ook naar onderliggende zorgen, problemen en voorkeuren van burgers. Dat sluit aan bij eerdere SCP-publicaties over politiek vertrouwen waarin is gesteld dat niet een gebrek aan dat vertrouwen, maar het gebrek aan betrouwbaarheid van de overheid problematisch is. Een lager politiek vertrouwen is een belangrijk signaal, maar niet het probleem zelf (Van Gool et al. 2022; Den Ridder et al. 2022, Schakel 2021. In: SCP, 2023). Het is dus belangrijk bij maatschappelijk onbehagen ook om op zoek naar de onderliggende verklaringen van verschillen in maatschappelijk onbehagen, zoals politieke opvattingen, individuele hulpbronnen, percepties over de positie in de samenleving en woonplaats van mensen. Door het onbehagen te ontleden, wordt een beter beeld verkregen van de veelzijdigheid en verdeling

van maatschappelijk onbehagen in Nederland. Als blijkt dat verschillen in onbehagen samenhangen met structurele ongelijkheden tussen sociale groepen en gebieden in Nederland, kunnen inhoudelijke beleidskeuzes beter worden overwogen en de aandacht gericht worden ingezet op deze ongelijkheden.

Data op indicatoren die betrekking hebben op maatschappelijk onbehagen en onderliggende problematieken kunnen worden gevonden in diverse monitoren:

Overzichten indicatoren maatschappelijk onbehagen

Indicator Het CBS (indicatoren maatschappelijk onbehagen) heeft in de periode 2018-2021 het maatschappelijk onbehagen in Nederland in kaart gebracht met de volgende zeven stellingen:

- | | |
|-----|--|
| 20. | In Nederland kunnen we grote problemen steeds beter oplossen. |
| 21. | De risico's van technologische vooruitgang worden onderschat. |
| 22. | De regering in Nederland heeft een duidelijke visie over waar het met ons land naartoe moet. |
| 23. | Nederland heeft te veel macht overgedragen aan Europa. |
| 24. | In ons land gaan de mensen met steeds minder respect met elkaar om. |
| 25. | Het wordt in Nederland steeds meer ieder voor zich. |
| 26. | In ons land is er voldoende aandacht voor mensen die het financieel minder hebben. |

Indicator Het CBS (indicatoren pessimisme) heeft in de periode 2018-2021 de mate van pessimisme in Nederland in kaart gebracht met de volgende drie stellingen:

27. Zoals de zaken er nu voor staan ziet de toekomst er hoopvol uit.
28. Voor de meeste mensen in Nederland wordt het leven eerder slechter dan beter.
29. Hoe vindt u dat het over het algemeen gaat met Nederland?

Indicator Doorlopende trend data van het CBS omtrent indicatoren tevredenheid leven; sociale contacten; participatie (beschikbaar 201-heden) en ervaren gezondheid (beschikbaar 2014-2021) op basis van de volgende zes stellingen:

30. In welke mate vindt u zichzelf een gelukkig mens?
31. In welke mate tevreden met het leven dat u nu leidt?
32. In welke mate tevreden met uw sociale leven?
33. Mate van sociale contacten met anderen (familie, vrienden, burens)?
34. Mate van participatie: Vrijwilligerswerk; verenigingsactiviteiten; politieke participatie?
35. Ervaren gezondheid?

Indicatoren SCP In het 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven' (trendonderzoek, kwartaalrapportages) van het SCP worden de twee onderstaande stellingen gemeten als indicatoren voor maatschappelijk onbehagen. Beiden zijn standaardvragen die in veel onderzoeken worden gebruikt, waaronder de SCP COB trendonderzoeken. Met name de eerste vraag wordt door onderzoekers gezien als een belangrijk – of zelfs onmisbaar – onderdeel van een meetinstrument voor maatschappelijk onbehagen (WRR, 2023).

- (vgl. 29). Hoe vindt u dat het over het algemeen gaat met Nederland?
Vindt u dat het over het algemeen de verkeerde kant of de goede kant op gaat in Nederland?
36. Hoe tevreden bent u over het algemeen met de Nederlandse samenleving?

Indicatoren SCP Oordelen over het eigen leven ('onzekerheid' m.b.t. kunnen rondkomen, gezondheid, sociale steun, arbeidsmarkt en ervaren grip op eigen toekomst). Genoemd in WRR studie 'Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse'.

(vgl. 30.) In welke mate vindt u zichzelf een gelukkig mens?

37. Tevreden met gezondheid?
38. Tevredenheid met belangrijkste dagelijkse activiteit?
39. Tevredenheid financiële situatie?
40. Gevoel van weinig grip op eigen toekomst?
41. Kunt u moeilijk/makkelijk financieel rondkomen?

(vgl. 35) Ervaren gezondheid?

42. Ervaren sociale steun (veel of weinig)?
43. Onzekerheid m.b.t. werk?

(vgl. 31) In welke mate tevreden met het leven dat u nu leidt?

Indicatoren SCP Oordelen over de samenleving als geheel, genoemd in WRR studie 'Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse'.

(vgl. 36). Hoe tevreden bent u over het algemeen met de Nederlandse samenleving?

44. Hoe tevreden bent u over het algemeen met de Nederlandse economie?
45. Hoe tevreden bent u over het algemeen met het bestuur van uw gemeente?
46. Hoe tevreden bent u over het algemeen met de politiek in Den Haag?
47. Hoe tevreden bent u over het algemeen met de Europese politiek?

Indicatoren SCP, genoemd in WRR studie 'Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse'. Verwachtingen.

(vgl. 29) Gaat het de goede/verkeerde kant op met Nederland?

48. Vertrouwen in politiek?

49. Verwachtingen economie?

50. Verwachtingen eigen financiële situatie?

Indicatoren SCP 'Masteryschaal' Vragen m.b.t. persoonlijke controle (de 'masteryschaal'; het SCP maakt gebruik van een verkorte versie van deze schaal in trendonderzoek waarbij vragen 4 en 6 niet worden meegenomen).

51. Sommige van mijn problemen kan ik met geen mogelijkheid oplossen.

52. Soms heb ik het gevoel dat ik een speelbal van het leven ben.

53. Ik heb weinig controle over de dingen die me overkomen.

54. Ik kan ongeveer alles als ik mijn zinnen erop heb gezet.

55. Ik voel me vaak hulpeloos bij het omgaan met de problemen van het leven.

56. Wat in de toekomst gebeurt, hangt voor het grootste deel van mezelf af.

57. Er is weinig dat ik kan doen om belangrijke dingen in mijn leven te veranderen.

Maatschappelijk onbehagen in relatie tot andere fenomenen

- (58) Maatschappelijk onbehagen hangt samen met *politiek* en *institutioneel vertrouwen*. Een laag of afnemend in (met name) de competenties van politiek en instituties om grip te krijgen op maatschappelijke problemen, kan leiden tot maatschappelijk onbehagen.
- (59) Ook een ervaren gebrek aan *sociale cohesie* in de samenleving kan bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijk onbehagen.
- (60) Andersom kan maatschappelijk onbehagen een voedingsbodem zijn voor het ontstaan van *maatschappelijke onrust*.

Bijlage 3 Indicatoren horizontale polarisatie

Indicatoren horizontale polarisatie via kwantitatieve bronnen

Schalen voor het meten van diverse dimensies van maatschappelijke spanningen / horizontale polarisatie op buurtniveau zijn **ontwikkeld** door het Verwey-Jonker Instituut en onderzoeksafdeling gemeente Amsterdam en periodiek onderdeel geweest van Amsterdamse Veiligheidsmonitor. De schalen kunnen desgewenst door gemeenten in lokale monitoren worden overgenomen als indicatoren voor maatschappelijke spanningen.

Indicatoren 'Horizontale polarisatie / maatschappelijke spanningen op buurtniveau' (Verwey-Jonker Instituut en gemeente Amsterdam) op basis van de volgende stellingen:

61. Ik voel wel eens spanningen met buurtgenoten die uit een andere cultuur dan ikzelf afkomstig zijn.
62. In deze buurt wordt over sommige bevolkingsgroepen niet zo positief gedacht.
63. In deze buurt wonen bevolkingsgroepen waar ik niet zo positief over denk.
64. Sterke verschillen in religieuze achtergronden van bevolkingsgroepen in deze buurt zorgen voor spanningen.
65. Het geeft mij een onprettig gevoel dat er in deze buurt bevolkingsgroepen wonen met andere normen en waarden.
66. Ik ben tevreden over de bevolkingssamenstelling in deze buurt.
67. Overlast van jongeren uit andere bevolkingsgroepen zorgt voor spanningen in deze buurt.

68. Het geeft mij een onprettig gevoel dat er in deze buurt bevolkingsgroepen wonen met andere omgangsvormen.
69. Verschillen in opvattingen tussen bevolkingsgroepen over het schoonhouden van deze buurt zorgen voor spanningen.
70. Spanningen tussen bevolkingsgroepen in deze buurt zorgen ervoor dat mensen uit verschillende bevolkingsgroepen contact met elkaar vermijden.
71. Spanningen tussen bevolkingsgroepen in deze buurt zorgen ervoor dat ik contact met mensen uit andere bevolkingsgroepen vermijd".

Indicatoren 'Spanningen tussen bevolkingsgroepen op buurtniveau' (Verwey-Jonker Instituut en gemeente Amsterdam). Kunt u aangeven of er wel eens spanningen zijn in uw buurt:

72. Tussen jongeren en volwassenen.
73. Tussen mensen uit verschillende culturen.
74. Tussen mensen met een huurwoning en koopwoning.
75. Tussen mensen die korter en langer in de buurt wonen.
76. Tussen mensen met verschillende religieuze achtergronden.
77. Tussen mensen met hoge en lage inkomens.
78. Tussen scholieren en buurtbewoners.

Kwalitatieve informatie over polarisatie via netwerken in gemeente/wijken

Het signaleren van horizontale polarisatie vereist ook actuele informatie die door gemeenten op kwalitatieve wijze wordt verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie. Het is up-to-date informatie die in verschillende fasen van polarisatie kan worden opgehaald (zowel in 'vredestijd' als bij dreigende escalatie). Voorbeelden van vragen die hierbij kunnen worden gesteld zijn:

Indicatoren horizontale polarisatie (kwalitatief). Actuele informatie die door gemeenten op kwalitatieve wijze wordt verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie.

79. Is er sprake van een toename van het belang van wij-denken (identiteiten) in discussies en protesten? Van welke wij-zij tegenstellingen is sprake?
80. Is er sprake van gevoelsdynamiek en een toename irrationaliteit boven rationaliteit in discussies? Geef hiervan voorbeelden.
81. In welke fase(n) bevindt de polarisatie zich? Fasen van polarisatie zijn: rust, ongemak, onderhuidse spanningen, incidenten en escalatie. Geef hiervan voorbeelden.
82. Wat zijn de verschijningsvormen van de polarisatie? Polarisatie kan voorkomen in drie hoofdvormen: Denken (negatief denken tussen bevolkingsgroepen, vooroordelen); Voelen (ervaren van ongemak, spanningen, irritaties, angst tussen groepen); Gedrag (ontwijkend gedrag, negatief gedrag, conflicten). Geef hiervan voorbeelden.
83. Welke groepen zijn betrokken bij de polarisatie: 1) Tussen welke groepen speelt polarisatie?; 2) Welke groepen zijn zijdelings betrokken bij het polarisatieproces (spelen geen directe rol maar hebben wel last van de polarisatie)? Geef hiervan voorbeelden.

84. Is er sprake van personen of organisaties die polarisatie (kunnen) aanjagen. BV personen/organisaties met radicale opvattingen (rechts, links, islamitisch); ronselaars; actiegroepen in de wijk. Geef hiervan voorbeelden.
85. Waar (op welke locaties) is sprake van de polarisatie? Geef hiervan voorbeelden.
86. Zijn er triggerfactoren voor de polarisatie? Geef hiervan voorbeelden.
87. In welke mate draagt het optreden van overheid/professionals/organisaties bij aan het verminderen of juist het aanwakkeren van polarisatie? Geef hiervan voorbeelden.
88. Welke positieve krachten (bv in buurten) kunnen de polarisatie verminderen? Geef hiervan voorbeelden.
89. Is er sprake van toenemende sociale of maatschappelijke spanningen. Dat wil zeggen: emoties richten zich in toenemende mate op 'de andere groep'? Geef hiervan voorbeelden.

Risicofactoren voor horizontale polarisatie

Risicofactoren voor horizontale polarisatie: op basis van cijfers van monitoren/enquêtes; observaties van wijkprofessionals en organisaties of door gemeente. Is er sprake van:

Indicatoren risicofactoren voor horizontale polarisatie (kwalitatief of kwantitatief). Deze informatie is deels beschikbaar via lokale monitoren en kan aanvullend op kwalitatieve wijze wordt verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie.

90. Lage of toenemende sociaaleconomische problematieken (armoede, schulden, achter de voordeur problematiek, lage SES, lage zelfredzaamheid).
91. Hoge of toenemende sociale (on)veiligheid (objectieve onveiligheid en subjectieve onveiligheid (perceptie)).

92. Veel of toenemende overlast, brutaal gedrag/straatcultuur (door bepaalde groepen, kinderen/jongeren, verslaafden/mensen met psychiatrische problematieken).
93. Weinig of afnemende sociale cohesie (weinig onderlinge contacten, weinig onderlinge hulprelaties, elkaar niet (durven) aanspreken op ongewenst gedrag/gebrek aan sociale controle; vervreemding).
94. Veel of toenemende etnisch-culturele-religieuze-politieke diversiteit in de wijk, zowel tussen of binnen bevolkingsgroepen)
95. Veel of toenemende overige diversiteit in de wijk, zoals naar SES, huurders en kopers.
96. Veel of toenemende (ervaren) discriminatie, uitsluiting, jongeren of bepaalde groepen die zich afkeren van de samenleving.
97. Aankondiging of realisatie van ingrijpende overheidsbeslissingen, zoals komt AZC op opvangcentrum voor verslaafden; sloop en nieuwbouw van woningen.
98. Historie/geheugen van de buurt, incidenten die in het verleden hebben plaatsgevonden."

Politieke/ideologische/affectieve vormen van polarisatie

Vragen die kunnen worden gesteld in het eigen netwerk als indicatoren voor politieke/ideologische/affectieve vormen van polarisatie. Het betreft hier zowel horizontale polarisatie tussen groepen en verticale polarisatie naar overheid en instituties.

Indicatoren politieke/ideologische/affectieve vormen van polarisatie (kwalitatief). Actuele informatie kan op kwalitatieve wijze wordt verkregen via netwerken in de gemeente en wijken, en via partnerorganisaties zoals jongerenwerk en politie.

99. Issuepolarisatie: worden opvattingen op maatschappelijke issues meer tegengesteld en 'sterker'. 'Dit is zowel het extremer worden van opvattingen en het verminderen van tussenposities, als het stilliger en onwrikbaarder worden van opvattingen.

100. Ideologische polarisatie: verbreden en verdiepen tegenstellingen in de samenleving zich doordat opvattingen over allerlei kwesties meer met elkaar gaan samenhangen en deel worden van overkoepelende ideologieën?
101. Maatschappelijke verankering van polarisatie: gaan tegenstellingen in opvattingen meer samenvallen met bestaande sociale, economische en culturele scheidslijnen in de samenleving?
102. Affectieve polarisatie: worden tegenstellingen gevoelsmatig sterker: men wordt positiever over mensen met dezelfde opvattingen en gaat mensen met andere opvattingen sterker afwijzen, gevoelsmatig en ook moreel?
103. Feitenpolarisatie: breiden tegenstellingen zich uit van verschillen in waarden en voorkeuren naar verschillen in wat men voor waar en werkelijk houdt?

Indicatoren voor specifieke vormen van polarisatie

'Algemene' (hoofdvormen van) polarisatie kunnen samenkomen in diverse soorten 'specifieke' polarisatie, waaronder: mediapolarisatie (toenemende tegenstellingen in toon en extremiteit van berichtgeving tussen media, toenemende heftigheid in toon en eenzijdigheid van berichtgeving in bepaalde media; en toenemende verschillen tussen groepen in mediagebruik (informatiebronnen); economische polarisatie tussen groepen en/of regio's; polarisatie naar gender, generatie, religie/cultuur/ethniciteit; polarisatie over klimaat/stikstof/vluchtelingen (Bron: Expertise-Unit Sociale Stabiliteit / Augusto de Campos Neto)

Typologie polarisatie	Toelichting	Indicatoren
Politieke polarisatie	Dit is wanneer mensen sterk verdeeld zijn langs politieke lijnen, waarbij ze uiteenlopende standpunten innemen en moeite hebben om compromissen te sluiten. Politieke polarisatie kan leiden tot vijandigheid tussen verschillende politieke groeperingen en het bemoeilijkt effectieve samenwerking en besluitvorming.	<p>104. Toename van polariserende retoriek in politieke debatten en uitingen.</p> <p>105. Verhoogde vijandigheid en gebrek aan samenwerking tussen politieke partijen.</p> <p>106. Toename van protestacties en demonstraties met politieke onenigheid</p>
Sociale en culturele polarisatie	Dit verwijst naar verdeeldheid tussen verschillende sociale groepen, zoals etnische, religieuze, ideologische of culturele groepen. Sociale en culturele polarisatie kan ontstaan door tegenstrijdige waarden, overtuigingen, identiteiten en percepties van bedreiging. Het kan leiden tot segregatie, discriminatie en sociale spanningen.	<p>107. Groeiende spanningen tussen verschillende etnische, religieuze of culturele groepen.</p> <p>108. Sterkere identificatie met de eigen groep en toenemende vijandigheid tegenover andere groepen.</p> <p>109. Toename van discriminatie, stereotypering en vooroordelen.</p>
Economische polarisatie	Dit is de kloof tussen verschillende economische klassen of groepen. Economische polarisatie zie je vaak door de groeiende ongelijkheid in inkomens- en welvaartsverdeling, waarbij een kleine groep mensen aanzienlijke rijkdom vergaart, terwijl anderen worstelen om rond te komen. Dit kan leiden tot gevoelens van onrechtvaardigheid, sociale onrust en ongelijke kansen.	<p>110. Groeiende kloof tussen arm en rijk, met een toenemende concentratie van rijkdom bij een klein aantal mensen.</p> <p>111. Toename van inkomensongelijkheid en sociale ongelijkheid.</p> <p>112. Verhoogde ontevredenheid en onrust onder economisch achtergestelde gemeenschappen.</p>
Ideologische polarisatie	Dit betreft het uiteendrijven van mensen met betrekking tot fundamentele ideeën, filosofieën of wereldbeelden. Ideologische polarisatie kan voorkomen binnen religieuze, politieke, filosofische of sociaal-culturele contexten. Het kan resulteren in een gebrek aan begrip en respect voor andersdenkenden, en het bemoeilijkt constructieve dialogen en samenwerking.	<p>113. Toename van polariserende uitspraken en argumenten tussen verschillende ideologische groeperingen.</p> <p>114. Verlies van nuance en complexiteit in discussies, waarbij standpunten als absoluut en onvernegbaar worden gepresenteerd.</p> <p>115. Verschillende ideologische groepen die zich steeds verder terugtrekken in hun eigen "echokamers" en zich afsluiten voor andere perspectieven.</p>
Media-polarisatie	Dit verwijst naar een vorm van polarisatie die diepgeworteld is in de structuren, systemen en instituties van een samenleving. Het gaat verder dan individuele overtuigingen en conflicten en heeft betrekking op bredere patronen van ongelijkheid, uitsluiting en machtsverdeling. Systemische polarisatie kan zich manifesteren op verschillende gebieden, zoals politiek, economie, onderwijs, gezondheidszorg en justitie.	<p>116. Toename van sensationele en polariserende berichtgeving in de media.</p> <p>117. Verschillende media die een sterk partijdig standpunt innemen en eenzijdige informatie presenteren.</p> <p>118. Toename van nepnieuws, desinformatie en online haatzaaierij</p>
Systemische polarisatie	Dit betekent dat er in de samenleving structurele en institutionele obstakels ontstaan die de kloof tussen verschillende groepen groter maken en het moeilijker maken voor die groepen om gelijke kansen, hulpbronnen en rechten te krijgen. Dit kan leiden tot meer ongelijkheid, het buitensluiten van bepaalde groepen en discriminatie.	<p>119. Toenemende ongelijkheid in kansen, hulpbronnen en rechten tussen verschillende groepen in de samenleving.</p> <p>120. Structurele barrières die de toegang tot onderwijs, werkgelegenheid, gezondheidszorg en andere essentiële voorzieningen belemmeren.</p> <p>121. Groeiende ongelijkheid in welvaart en inkomensverdeling.</p>

Typologie polarisatie	Toelichting	Indicatoren
Racistische polarisatie	Dit verwijst naar de verdeeldheid en spanningen die ontstaan door racisme en raciale vooroordelen. Racistische polarisatie kan leiden tot discriminatie, segregatie en sociale ongelijkheid op basis van ras of etniciteit.	<p>122. Verhoogde incidenten van discriminatie, haatmisdrijven en racistische uitingen.</p> <p>123. Toename van segregatie en sociale uitsluiting op basis van ras of etniciteit.</p> <p>124. Opkomst van extremistische groepen en platforms die racistische ideologieën verspreiden.</p>
Genderpolarisatie	Dit verwijst naar de verdeeldheid en spanningen tussen verschillende generaties, zoals oudere en jongere generaties. Generatiepolarisatie kan ontstaan door verschillen in waarden, attitudes, politieke opvattingen en de verdeling van middelen en kansen.	<p>125. Toename van gendergerelateerd geweld, intimidatie en discriminatie.</p> <p>126. Beperking van gendergelijkheid en beperkte participatie van vrouwen en genderminderheden in besluitvormingsprocessen.</p> <p>127. Toename van stereotypering en gendergerelateerde vooroordelen.</p>
Generatiepolarisatie	Dit verwijst naar de verdeeldheid en spanningen tussen verschillende generaties, zoals oudere en jongere generaties. Generatiepolarisatie kan ontstaan door verschillen in waarden, attitudes, politieke opvattingen en de verdeling van middelen en kansen.	<p>128. Stereotypering en vooroordelen tussen verschillende generaties, resulterend in wederzijdse misvattingen en conflicten.</p> <p>129. Beperkte intergenerationele interactie en samenwerking in gemeenschappen, instituties en beleidsprocessen.</p> <p>130. Onbalans in de verdeling van middelen en kansen tussen verschillende generaties, zoals toegang tot onderwijs, werkgelegenheid en huisvesting</p>
Milieupolarisatie	Dit is de verdeeldheid die ontstaat rond milieukwesties en duurzaamheid. Milieupolarisatie kan voortkomen uit verschillende opvattingen over klimaatverandering, natuurbescherming, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en milieuwetgeving.	<p>131. Scherpe tegenstellingen in opvattingen en acties met betrekking tot milieubeleid en duurzaamheid, zoals de acceptatie van klimaatverandering en de bereidheid om actie te ondernemen.</p> <p>132. Conflict tussen economische belangen en milieubehoud, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen.</p> <p>133. Beperkte samenwerking tussen verschillende belanghebbenden, zoals overheden, bedrijven, milieugroeperingen en lokale gemeenschappen.</p>
Religieuze polarisatie	Dit betreft verdeeldheid en spanningen tussen verschillende religieuze groepen of overtuigingen. Religieuze polarisatie kan leiden tot religieus extremisme, intolerantie en conflict.	<p>134. Toenemende religieuze intolerantie en discriminatie, zoals haatmisdrijven tegen religieuze minderheden.</p> <p>135. Gesegregeerde gemeenschappen en beperkte interactie tussen verschillende religieuze groepen.</p> <p>136. Politieke en sociale spanningen die voortvloeien uit religieuze overtuigingen en verschillen.</p>

Horizontale polarisatie en relatie met andere fenomenen

- (137) Horizontale polarisatie is een voedingsbodem voor afnemend politiek en institutioneel vertrouwen. Deze relatie is wederkerig: afnemend politiek en institutioneel vertrouwen kan een voedingsbodem zijn voor (verdergaande) horizontale polarisatie.
- (137) Horizontale polarisatie is een voedingsbodem voor afnemende sociale cohesie in wijken en in de bredere samenleving. Deze relatie is wederkerig: afnemende sociale cohesie in wijken en in de bredere samenleving kan een voedingsbodem zijn voor (verdergaande) horizontale polarisatie.
- (138) Horizontale polarisatie is een voedingsbodem zijn voor *radicalisering* en *extremisme* van individuen. Deze relatie is echter niet een-op-een aangezien radicalisering en extremisme voor een belangrijk deel individuele processen zijn en de vatbaarheid hiervoor door een groot aantal factoren wordt bepaald. De relatie is bovendien wederkerig: radicalisering en extremisme kan een voedingsbodem zijn voor (verdergaande) horizontale polarisatie.
- (139) Horizontale polarisatie is tevens een voedingsbodem voor *maatschappelijke onrust*.

Bijlage 4 Indicatoren sociale cohesie

Het begrip sociale cohesie gaat over naar de mate waarin (groepen) mensen zich met elkaar verbonden voelen, zich 'thuis voelen' en naar het gedrag dat hieraan invulling geeft. Sociale cohesie bestaat uit subjectieve beleving (houdingen, gevoelens) en objectief gedrag (zoals participatie). Hoewel ook binnen de brede samenleving 'sociale cohesie' kan bestaan, manifesteert sociale cohesie zich het duidelijkst op het schaalniveau van de buurt. Indicatoren voor de ervaren sociale cohesie zijn op wijkniveau vast te stellen op basis van diverse bronnen, waaronder de [veiligheidsmonitor](#) en de [Leefbaarometer 3.0](#). Op landelijk niveau zijn indicatoren voor sociale cohesie beschikbaar uit bronnen van het SCP.

Indicatoren sociale cohesie. In de 'Veiligheidsmonitor' zitten vijf stellingen die aan sociale cohesie raken:

- 140. De mensen in de buurt gaan op een prettige manier met elkaar om.
- 141. Ik woon in een gezellige buurt waar mensen elkaar helpen en dingen samen doen.
- 142. Ik voel me thuis bij de mensen die in de buurt wonen.
- 143. Ik heb veel contact met andere buurtbewoners.
- 144. De mensen in de buurt kennen elkaar nauwelijks.

Indicatoren sociale cohesie. In de 'Veiligheidsmonitor' zijn stellingen opgenomen die betrekking hebben op de ervaren leefbaarheid, ervaren overlast en ervaren (sociale) veiligheid in de buurt:

- 145. Komt het wel eens voor dat u 's avonds niet open doet omdat u het niet veilig vindt?
- 146. Komt het wel eens voor dat u in uw eigen buurt omloopt of omrijdt om onveilige plekken te vermijden?
- 147. Komt het wel eens voor dat u zich onveilig voelt als u 's avonds bij u in de buurt op straat loopt?
- 148. Komt het wel eens voor dat u zich onveilig voelt als u 's avonds alleen thuis bent?
- 149. Voelt u zich wel eens onveilig in uw eigen buurt?
- 150. Als u de veiligheid in uw buurt een rapportcijfer zou mogen geven van 1 tot en met 10, welk cijfer zou u dan geven?
- 151. Ervaren overlast (diverse vormen kunnen worden gescoord): overlast van drugsgebruik, overlast van jongeren, overlast van omwonenden, vernielingen aan openbare werken, rommel op straat, bekladding?

Indicatoren sociale cohesie. Relevante indicatoren op sociale cohesie uit de veiligheidsmonitor zijn verwerkt in de 'Leefbaarometer 3.0'. In de Leefbaarometer zijn tevens nog aanvullende (statistische) omgevingskenmerken opgenomen die volgens de literatuur negatief samenhangen met de sociale cohesie tussen buurtbewoners.

152. Verloop van bevolkingssamenstelling in de buurt. Toelichting: een hoger verloop in de buurt is (mensen wonen er korter). De drempel om elkaar te leren kennen, op (on)gewenst gedrag aan te spreken, of in elkaar te investeren, ligt hoger in dergelijke buurten.

153. Indicatoren etnisch-culturele homogeniteit of heterogeniteit van de buurt.

154. SES scores van de buurt.

Indicatoren sociale cohesie SCP. 'Het SCP' kijkt naar zes indicatoren van sociale cohesie (zowel op buurtniveau als op nationaal niveau). Het SCP gebruikt enquêtedata over deze indicatoren om kwantitatieve scenario's op te stellen over de mogelijke ontwikkeling van sociale cohesie in Nederland.

155. Algemeen vertrouwen?

156. Hoe denken (groepen) mensen over elkaar?

157. Mate van sociale participatie (vrijwilligerswerk en verenigingen)?

158. Kwaliteit van contact: hoe (groepen) mensen met elkaar omgaan?

159. Verticaal vertrouwen: vertrouwen in politieke en publieke personen en instanties?

160. Politieke participatie?

Indicatoren sociaal vertrouwen

Indicatoren sociaal vertrouwen SCP/CBS. Het CBS houdt sinds 2012 indicatoren bij op het gebied van vertrouwen in andere mensen. In het COB trendonderzoek van het SCP worden de volgende indicatoren van sociaal vertrouwen gemonitord.

161. Over het algemeen zijn de meeste mensen wel te vertrouwen.

162. Je kunt niet voorzichtig genoeg zijn in de omgang met mensen.

Bijlage 5 Indicatoren politiek- en institutioneel vertrouwen, wantrouwen, verticale polarisatie

Indicatoren institutioneel vertrouwen via kwantitatieve bronnen

Indicatoren institutioneel vertrouwen SCP/COB. In het 'COB trendon-
neel vertrouwen gemonitord. Kunt u op een schaal van 1 tot en met 10
aangeven hoe veel vertrouwen u heeft in:

163. Kranten (zowel papier als online)	164. Nieuws op TV
165. Vakbonden	166. Rechtsspraak
167. Politie	168. Grote ondernemingen / bedrijven

Indicatoren institutioneel vertrouwen CBS. Het CBS houdt sinds 2012
indicatoren bij op het gebied van institutioneel vertrouwen: aandeel per-
sonen van 15 jaar en ouder dat 'heel veel', 'tamelijk veel', 'niet zo veel', 'hele-
maal geen' vertrouwen heeft in diverse organisaties en hun functioneren:

169. Kerken	170. Rechters
171. Politie	172. Leger
173. Gezondheidszorg	174. Pers
175. Ambtenaren	176. Banken
177. Grote bedrijven	

Indicatoren institutioneel vertrouwen I&O Research. I&O research
houdt in trendonderzoek indicatoren bij op het gebied van institutioneel
vertrouwen en de overheid (uitsplitsingen mogelijk naar leeftijdsgroep en
opleidingsniveau):

178. Hoe veel vertrouwen heeft u in de overheid (heel veel, tamelijk veel,
niet zo veel, helemaal geen vertrouwen)?

Indicatoren politiek vertrouwen SCP/COB. In het COB trendonderzoek
van het SCP worden de volgende indicatoren van politiek vertrouwen
gemonitord:

179. Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven hoe tevreden u bent met
de politiek in Den Haag?

180. Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven hoeveel vertrouwen u
heeft in de Tweede Kamer?

181. Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven hoeveel vertrouwen u
heeft in de Regering?

182. Kunt u op een schaal van 1 t/m 10 aangeven hoe tevreden u bent met
het functioneren van de democratie ?

Indicatoren institutioneel vertrouwen CBS. Het CBS houdt sinds 2012 indicatoren bij op het gebied van politiek vertrouwen: aandeel personen van 15 jaar en ouder dat 'heel veel', 'tamelijk veel', 'niet zo veel', 'helemaal geen' vertrouwen heeft in diverse organisaties en hun functioneren:

183. Politici	184. Tweede Kamer
185. Gemeenteraad	186. Europese Unie

Indicatoren ontvankelijkheid niet democratische bestuursvormen

De ontvankelijkheid voor niet democratische bestuursvormen wordt gemeten met behulp van de tweejaarlijkse **Monitor Democratisch Bewustzijn van Verwey-Jonker Instituut en de Anne Frank Stichting**. De gebruikte vraagstellingen zijn deels overgenomen uit de European Social Survey; International Social Survey Programme; Continu onderzoek Burgerperspectieven COB (SCP); Longitudinal Internet Studies for the Social sciences (LISS).

Democratische kernwaarden

Hoe belangrijk vinden Nederlanders waarden zoals de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van media, onafhankelijkheid van rechters en het afleggen van verantwoording door de regering aan de kiezers.

Indicatoren democratische kernwaarden. Hoe belangrijk vindt u de volgende zaken voor de democratie in Nederland?:

187. Dat de regering haar beslissingen uitlegt aan de kiezers.
188. Dat de media (kranten, televisie) de bevolking betrouwbare informatie geven.
189. Dat de rechten van minderheden worden beschermd.
190. Dat er onafhankelijke media zijn, zelfs als deze meningen verkondigen die botsen met eigen mening.
191. Dat er onafhankelijke rechters zijn die de regering terecht kunnen wijzen of stoppen.
192. Dat oppositiepartijen vrij zijn om de regering te bekritisieren.
193. Dat de media vrij zijn om de regering te bekritisieren.

194. Dat de regeringspartijen afgestraft worden bij verkiezingen als ze verkiezingsbeloftes niet nakomen.
195. Dat niet één iemand of groepering zijn wil en visie kan doordrijven.
196. Dat rekening wordt gehouden met de diverse ideeën, belangen en groepen in de samenleving.
197. Dat de regering haar beslissingen uitlegt aan de kiezers.
198. Dat de media (kranten, televisie) de bevolking betrouwbare informatie geven.

Rekening houden met minderheden in de democratie

In hoeverre vinden Nederlanders het belangrijk dat rekening wordt gehouden met de opvattingen, belangen en rechten van minderheden in de samenleving?

Indicatoren rekening houden met minderheden. Hoe belangrijk vindt u de volgende zaken voor de democratie in Nederland?:

199. In onze democratie moeten de rechten en belangen van minderheden beschermd worden.
200. In onze democratie moet de meerderheid rekening houden met de standpunten van minderheden.
201. In onze democratie moeten ook minderheden wat te zeggen hebben.
202. In onze democratie moet de traditionele Nederlandse cultuur beschermd moet worden tegen de invloed van minderheden

Kritiek op democratie

Indicatoren kritiek op democratie (vragenblok 1)

In welke mate bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?:

203. Politici begrijpen goed wat er in de samenleving leeft
204. De meeste politici zijn alleen geïnteresseerd in mijn stem, niet in mijn mening.
205. Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek.
206. De politiek luistert naar de zorgen van mensen zoals ik.
207. Politici hebben voldoende oog voor de belangen van mensen zoals ik.

208. Politici komen te veel voort uit hogere klassen ('een timmerman zie je niet meer in de Kamer').
209. Politici hebben vooral oog voor hun eigen belangen, en niet van de burgers.
210. Politici behartigen te veel de belangen van bedrijven en elites, en niet van de burgers.
211. Politici behartigen te veel de belangen van Brussel/de EU.

Indicatoren kritiek op democratie (vragenblok 2)

In welke mate bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?:

212. De meeste politieke partijen hebben een duidelijk verhaal waar het met ons land naartoe moet.
213. Ik heb weinig vertrouwen in politici.
214. Als politici iets beloven, dan maken ze dat meestal ook waar.
215. Politici praten te veel, en doen te weinig.
216. De politiek mist daadkracht, besluiten die nodig zijn worden niet of te laat genomen.
217. Belangrijke besluiten voor Nederland worden achter de schermen genomen zonder dat onze volksvertegenwoordiging (de Tweede kamer) hier invloed op heeft
218. Ik heb veel vertrouwen in de onafhankelijkheid van rechters.
219. De Nederlandse overheid heeft haar gezag verloren omdat ze tegenover de bevolking is komen te staan.

Vatbaarheid Nederlanders voor niet-democratische bestuursvormen

Indicatoren vatbaarheid Nederlanders voor niet-democratische bestuursvormen.

Wat vindt u van de onderstaande mogelijkheden om Nederland te bestuuren?

220. Regering en gekozen parlement nemen besluiten over wat hen het beste lijkt voor het land.

221. De regering neemt besluiten over wat hen het beste lijkt voor het land, en hoeft zich daarbij niet druk te maken om het parlement. Na vier jaar kan de regering wel weggestemd worden als ze het niet goed hebben gedaan.
222. Experts en niet de regering nemen besluiten over wat hen het beste lijkt voor het land.
223. Een sterke leider die zich niet druk hoeft te maken om het parlement en verkiezingen.

Indicatoren vatbaarheid Nederlanders voor illiberale democratie (democratische dilemma's)

Democratische dilemma's. In hoeverre zijn Nederlanders van mening dat maatschappelijke problemen sneller en daadkrachtiger moeten worden opgelost, ook als daardoor met standpunten en belangen van verschillende groepen in de samenleving of oppositiepartijen in het parlement minder rekening wordt gehouden? Of moet altijd goed geluisterd worden naar verschillende standpunten, ook als het daardoor langer duurt voordat besluiten kunnen worden genomen? Welke bestuursvormen zijn een goede manier om Nederland te besturen? Wat vinden Nederlanders van diverse (democratische, illiberale, autoritaire) mogelijkheden om Nederland te besturen?

Onderstaand worden telkens tegenovergestelde stellingen over democratie in Nederland aan u voorgelegd. Geef telkens aan of u stelling A of B het beste vindt.

224. Wat heeft uw voorkeur, A of B?
- A. Om grote problemen in ons land sneller en daadkrachtiger aan te kunnen pakken, mag een regering het meepraten en meebeslissen van oppositiepartijen inperken.
- B. Zelfs als het langer duurt om problemen in ons land aan te pakken, mag het meepraten en meebeslissen van oppositiepartijen niet worden ingeperkt.

225. Wat heeft uw voorkeur, A of B?

- A. Een regering mag het parlement negeren, als het parlement de regering tegenwerkt in het maken en uitvoeren van beleid.
- B. Zelfs als het parlement het beleid van een regering tegenwerkt, mag de regering het parlement niet negeren.

226. Wat heeft uw voorkeur, A of B?

- A. Als uitspraken van rechters het beleid van een regering hinderen, dan vind ik dat de regering deze uitspraken mag negeren.
- B. Zelfs als uitspraken van rechters het beleid van een regering hinderen, moet de regering toch deze uitspraken gehoorzamen.

227. Wat heeft uw voorkeur, A of B?

- A. Regeringen moeten doen wat de meeste Nederlanders willen, ook al zijn er wetten die dat niet toestaan.
- B. Regeringen moeten zich aan de wet houden ook al wil de meerderheid van de Nederlanders dat ze dat niet doen.

228. Wat heeft uw voorkeur, A of B?

- A. Maatschappelijke problemen moeten snel en daadkrachtig worden opgelost, ook als daardoor met standpunten en belangen van verschillende groepen minder rekening wordt gehouden.
- B. Er moet altijd goed geluisterd worden naar verschillende standpunten over grote maatschappelijke problemen, ook als het daardoor langer duurt voordat besluiten kunnen worden genomen

Bereidheid tot stelling nemen (weerbaarheid)

Wat is de weerbaarheid van Nederlanders (bereidheid tot stelling nemen) als ze worden geconfronteerd met antidemocratische opvattingen?

Indicatoren bereidheid tot stelling nemen (weerbaarheid).

Mensen zeggen wel eens dat sommige religieuze, etnische of politieke groepen minder rechten en vrijheden zouden moeten hebben dan anderen. Welke van de onderstaande uitspraken kunt u zich het meest in vinden?

229. Ik vind dit altijd onacceptabel, hier moet hard tegen worden opgetreden.

230. Ik keur het persoonlijk af en vind dat hier tegen moet worden opgetreden. Maar anderzijds kan ik me wel voorstellen dat mensen zulke dingen zeggen.

231. Ik keur het persoonlijk af, maar ik vind ook dat mensen moeten kunnen zeggen over andere bevolkingsgroepen wat ze willen.

232. Ik keur het persoonlijk af, maar verder kan het me weinig schelen als anderen zulke dingen zeggen.

233. Ik keur het niet af.

Institutioneel – en politiek vertrouwensverlies en verticale polarisatie en relatie tot andere fenomenen

Vertrouwensverlies in de overheid en instituties voltrekt zich langs scheidslijnen in de samenleving en versterken deze. Gestapelde, verschillen in opleidingsniveau, inkomen en gezondheid vertalen zich in sociaal-culturele en politieke voorkeuren en 'afhaken' van het traditionele bestel.

- 234. Dit vergroot de tegenstellingen in de samenleving en de kans op het ontstaan van zowel maatschappelijk onbehagen, horizontale polarisatie, verticale polarisatie.
- 235. Hiermee wordt ook de voedingsbodem voor het ontstaan van maatschappelijke onrust vergroot.
- 236. Het verlies van vertrouwen in de overheid en instituties en het gevoel niet te worden gehoord kan mensen tevens ontvankelijker maken voor complottheorieën en anti-institutioneel extremisme.

Bijlage 6 Indicatoren problematisch gedrag

Problematisch gedrag is gedrag dat binnen de grenzen van de wet valt, maar dat onze democratische rechtsorde (op lange termijn) dreigt te ondermijnen (afwegingskader problematisch gedrag in opdracht van ministerie BZK, Argumentenfabriek 2021).

Indicatoren problematisch gedrag.

Indicatoren voor problematisch gedrag volgen uit de in het afwegingskader vermelde vijf typologieën, namelijk is er sprake van de aanwezigheid van de genoemde gedragingen?

- | |
|--|
| 236. Is er sprake van gedrag dat onverdraagzaamheid jegens anderen bevordert op basis van ras, geslacht, geloof, nationaliteit of overtuiging? |
| 237. Is er sprake van gedrag dat de grondrechtelijke rechten en vrijheden van anderen afwijst of in het geding brengt? |
| 238. Is er sprake van gedrag dat de legitimiteit van democratische instituties (zoals politie, rechterlijke macht of lokale overheid) afwijst? |
| 239. Is er sprake van gedrag dat het werk van ambtsdragers (zoals agenten, rechters of ambtenaren) afwijst of belemmert? |
| 240. Is er sprake van gedrag dat democratische processen (zoals raadsvergaderingen, rechtszaken of het publieke debat) afwijst of belemmert. |

In het afwegingskader worden deze nog aangevuld met de volgende vragen:

Indicatoren problematisch gedrag.

Indicatoren voor problematisch gedrag: aanvullingen vanuit het afwegingskader.

- | |
|---|
| 241. Zet(ten) de actor(en) anderen onder druk zodat zij het gewenste gedrag vertonen? Denk ook aan zachte vormen van druk, zoals groepsdruk, waardoor mensen in hun vrijheid beperkt worden? |
| 242. Omschrijf zo concreet mogelijk óf, waarom en hoe het gedrag de democratische rechtsorde ondermijnt: <ul style="list-style-type: none">• Geef aan wat volgens jou de impact van het gedrag is op de democratische rechtsorde.• Geef ook aan op welke bronnen je je baseert.• Probeer een onderscheid te maken tussen impact op korte en lange termijn.• Neemt onverdraagzaamheid toe?• Neemt de sociale cohesie af?• Worden mensen geschaad in hun grondrechtelijke vrijheden?• Daalt het vertrouwen in en effectiviteit van de overheid?• Zijn mensen minder snel geneigd deel te nemen aan het publieke debat? |

Op attitudeniveau worden komen indicatoren voor de typologieën van problematisch gedrag voor een deel terug bij politiek wantrouwen / verticale polarisatie, zoals in de meetschalen van de [monitor Democratisch bewustzijn in Nederland](#).

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Auteurs	Drs. R. Van Wonderen D. W. M. Burggraaff MSc
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59 C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-290-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juni 2024.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.