

De aanpak van polarisatie

Een verkenning van een rol voor de veiligheidsregio



Instituut Fysieke Veiligheid
Kennisonwikkeling en onderwijs
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *De aanpak van polarisatie: een verkenning van een rol voor de veiligheidsregio*. Arnhem: IFV.

Contactpersoon: Emily Berger
Titel: De aanpak van polarisatie: een verkenning van een rol voor de veiligheidsregio
Datum: 9 december 2021
Status: Definitief
Versie: 1.0
Auteurs: Emily Berger, Marte Luesink, Onur Karacan
Projectleider: Emily Berger
Review: Menno van Duin
Eindverantwoordelijk: Menno van Duin

Samenvatting

De afgelopen jaren heeft in Nederland een aantal thema's geleid tot een gepolariseerd debat, bijvoorbeeld ten tijde van de komst van grote groepen vluchtelingen (2015) en de zwartepietendiscussie. Ook tijdens de coronacrisis is polarisatie duidelijk zichtbaar(der) geworden. Bij incidenten en (mini-)crises die zich voordoen op lokaal niveau kan polarisatie een rol spelen of zelfs de oorzaak zijn. Het is voor burgemeesters en professionals van hulpdiensten dan ook van belang om voorbereid te zijn op de gevolgen van polarisatie.

Met dit verkennende onderzoek wordt beoogd om inzichtelijk te maken of en zo ja welke rol veiligheidsregio's ten behoeve van professionals, ambtenaren en bestuurders kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie. Is polarisatie een urgent thema voor veiligheidsregio's en zouden zij zich meer moeten verdiepen in dit thema?

Er is een literatuurstudie uitgevoerd om inzicht te krijgen in het fenomeen polarisatie en de aanpak ervan. Om vervolgens in kaart te kunnen brengen hoe verschillende overheidsorganisaties en experts tegen de aanpak van polarisatie en een eventuele rol voor de veiligheidsregio aankijken, zijn gesprekken gevoerd. Om een goed overzicht gebaseerd op verschillende perspectieven te krijgen, is besloten om met organisaties op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau te spreken en ook met onderzoekers met expertise op het gebied van polarisatie.

Het is gebleken dat op de vraag in hoeverre de veiligheidsregio een rol zou kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie geen eenduidig antwoord is te geven. De meningen van respondenten bleken te verschillen. Daarbij gaat het om het al dan niet uitbreiden van het takenpakket van de veiligheidsregio en om de vraag in hoeverre er behoefte aan deze uitbreiding is, zowel binnen de organisatie zelf als bij partners. De meeste onderzochte partners van de regio's zien geen directe noodzaak de veiligheidsregio als extra 'speler' toe te voegen in de polarisatieaanpak. Sommigen vinden dat de veiligheidsregio primair voor de gevolgbestrijding is en dat het daar dan ook bij zou moeten blijven. Inzet bij een incident waarbij polarisatie speelt, is dan uiteraard wel mogelijk, maar de veiligheidsregio zou niet aan de voorkant betrokken hoeven worden. Daarnaast staat de veiligheidsregio verder dan bijvoorbeeld de gemeente van de samenleving, en kan daardoor moeilijker monitoren wat er daar speelt.

De meeste onderzochte veiligheidsregio's staan in principe positief tegenover een rol in de aanpak van polarisatie, maar hebben wel vragen bij de inhoudelijke invulling van die rol. Er zou gedacht kunnen worden aan een ondersteunende rol die voortborduurde op de andere taken van de veiligheidsregio. Mogelijkheden zijn het bijeenbrengen van relevante informatie, het betrekken van uiteenlopende organisaties en instellingen, regionaal zicht houden op polarisatie door bijvoorbeeld gemeenten te ondersteunen met informatie over trends in polarisatie of het stimuleren van risicobewustzijn bij partnerorganisaties en samenwerken met gemeenten op het vlak van onder andere risico- en crisiscommunicatie.

Inhoud

Afkortingen	5
Inleiding	6
1 Theoretische benadering van polarisatie	10
1.1 Definitie van polarisatie	10
1.2 Vormen van polarisatie	11
1.3 Achterliggende theorieën	12
1.4 Ontstaan en gevolgen van polarisatie	13
2 Ontwikkelingen in polarisatie	16
2.1 Periode 2007 – 2011	16
2.2 Periode 2012 – 2017	17
2.3 Periode 2018 – 2021	19
2.4 Hoe gepolariseerd is Nederland?	24
3 Instanties en programma's	28
3.1 Nationale aanpak	29
3.2 Regionale aanpak	31
3.3 Gemeenten	32
3.4 Politie en justitie	35
3.5 Partnerorganisaties: jeugdhulpverlening en onderwijs	37
3.6 Wat betekent dit voor de veiligheidsregio?	39
4 Bevindingen	41
4.1 Ontwikkelingen en urgentiegevoel	41
4.2 Aanpak op regionaal niveau	42
4.3 Rol van de veiligheidsregio	43
5 Conclusie	47
5.1 Rol voor de veiligheidsregio?	47
5.2 Tot slot	48
Referenties	49
Bijlage 1 Respondentenlijst	56

Afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COT	COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPC	Dienst Publiek en Communicatie
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
ESS	Expertise-unit Sociale Stabiliteit
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGP	Gebiedsgebonden politie
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IVP	Integraal veiligheidsplan
JEP	Jeugd preventie Extremisme en Polarisation
JenV	Justitie en Veiligheid
KIS	Kennisplatform Integratie en Samenleving
KOZP	Kick Out Zwarte Piet
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LSE	Landelijk Steunpunt Extremisme
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NJI	Nederlands Jeugdinstituut
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OMO	Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust
PGE	Potentieel gewelddadige eenlingen
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RMO	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
ROR	Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering
ROT	regionaal operationeel team
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Inleiding

Achtergrond

In de *Strategische kennis- en onderzoeksagenda 2020-2022* van het Instituut Fysieke Veiligheid (2019) worden de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen als belangrijk thema voor het veiligheidsdomein aangemerkt. De combinatie van maatschappelijke ontwikkelingen, technologie en duurzaamheid zorgen voor dynamische en onvoorspelbare risico's (IFV, 2019). Daarnaast bestaan er in de samenleving verschillende scheidslijnen waarlangs spanningen en segregatie (afscheiding van verschillende groepen) kunnen verlopen, bijvoorbeeld verschillen tussen arm en rijk, hoog- en laagopgeleiden, politieke voorkeuren of actuele maatschappelijke thema's. Polarisatie kan ook vanuit groepen burgers richting overheid en instituties ontstaan, zoals blijkt uit protesten tegen de coronamaatregelen en actievoering tegen de gaswinning in Groningen (Kennisplatform Integratie en Samenleving, 2020). Deze gescheiden belevingswerelden hebben gevolgen voor de mate waarin burgers geïnformeerd zijn en dit kan een voedingsbodem zijn voor polarisatie (IFV, 2019).

De rijksoverheid definieert polarisatie als:

de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van segregatie.

Polarisatie en spanningen zijn altijd aanwezig in een samenleving en hoeven niet altijd problematisch te zijn. Als polarisatie zo erg wordt dat ze leidt tot bedreigende situaties, is de situatie uiteraard wel problematisch. Sommige personen, groepen, of groeperingen polariseren bewust om de voedingsbodem voor extremisme en geweld te vergroten (Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie, z.d.).

Polarisatie kan zowel positief als negatief zijn voor een maatschappij. Enerzijds is verzet tegen uitsluitende maatschappelijke normen en opvattingen noodzakelijk om emancipatie van minderheidsgroepen in gang te zetten. Er kan daardoor een nieuw maatschappelijk evenwicht ontstaan, waarin groepen gelijk zijn aan elkaar. Anderzijds kunnen groepen door destructieve polarisatie steeds meer tegenover elkaar komen te staan, waarbij bestaande verschillen worden vergroot en tot hardnekkige tegenstellingen leiden. Als gevolg hiervan verdwijnt de dialoog en ontstaat er een maatschappelijk conflict, dat kan leiden tot scheldpartijen op sociale media of zelfs intimidatie en bedreigingen in de publieke sfeer (Van Wonderen, 2021).

De eerder genoemde gescheiden belevingswerelden kunnen een voedingsbodem zijn voor polarisatie. Polarisatie kan een rol spelen tijdens een incident of crisis of zelfs de oorzaak daarvan zijn. Voor de crisisbeheersing is het relevant om polarisatie te onderzoeken, omdat maatschappelijke ontwikkelingen en de mogelijke polarisatie die hiermee gepaard gaat, de kans op maatschappelijke crises waarschijnlijker maken (IFV, 2019). Polarisatie lijkt toe te nemen, waarbij de coronacrisis wordt gezien als katalysator. Complotdenken en anti-overheidssentimenten worden versterkt door de onzekerheid en de angst die de coronacrisis met zich meebrengt. Polarisatie kan leiden tot radicalisering en extremisme, wat geweld-

dadige acties als gevolg kan hebben (Teeffelen, 2020). Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de vernieling van coronateststraten en het in brand steken van zendmasten. In geval van een incident, denk bijvoorbeeld ook aan de avondklokrellen van eind januari 2021, komt de veiligheidsregio in beeld. Bij polarisatie gaat het echter niet alleen om het beperken van de gevolgen; het gaat ook of vooral om het voorkomen. De veiligheidsregio's hebben de laatste jaren een dergelijke rol reeds opgepakt in de voorbereiding op digitale verstoringen en de gevolgen van klimaatverandering. Kan de veiligheidsregio een vergelijkbare rol spelen op het gebied van polarisatie? Zo ja, op wat voor manier? Deze vragen verkennen we op eigen initiatief in dit rapport.

Doel- en vraagstelling

De afgelopen jaren heeft in Nederland een aantal thema's geleid tot een gepolariseerd debat, bijvoorbeeld ten tijde van de komst van grote groepen vluchtelingen (2015) en de zwartepietendiscussie. Ook tijdens de coronacrisis is polarisatie duidelijk zichtbaar(der) geworden. Bij incidenten en (mini-)crises die zich voordoen op lokaal niveau kan polarisatie een rol spelen of zelfs de oorzaak zijn. Het is voor burgemeesters en professionals van hulpdiensten dan ook van belang om voorbereid te zijn op de gevolgen van polarisatie.

Met dit verkennende onderzoek wordt beoogd om inzichtelijk te maken of en zo ja welke rol veiligheidsregio's ten behoeve van professionals, ambtenaren en bestuurders kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie. Is polarisatie een urgent thema voor veiligheidsregio's en zouden zij zich meer moeten verdiepen in dit thema?

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre zouden veiligheidsregio's een rol kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie binnen de samenleving, en indien er een rol is weggelegd, welke rol is dat dan?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat wordt verstaan onder polarisatie?
2. Wat zijn de gevolgen van polarisatie voor de maatschappij?
3. Hoe is de aanpak van polarisatie in Nederland georganiseerd en welke rol vervullen (overheids)organisaties al op het gebied van de aanpak van, het omgaan met en onderzoek naar polarisatie?
4. In hoeverre is er behoefte aan of belang bij een (bredere) rol van de veiligheidsregio op het gebied van de aanpak van polarisatie?

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Er is een literatuurstudie verricht om inzicht te krijgen in het fenomeen polarisatie en de aanpak ervan. De resultaten daarvan zijn te vinden in de hoofdstukken 1 tot en met 3, waarmee de eerste drie deelvragen beantwoord kunnen worden. Om vervolgens in kaart te kunnen brengen hoe verschillende overheidsorganisaties en experts tegen de aanpak van polarisatie en een eventuele rol voor de veiligheidsregio aankijken, zijn gesprekken gevoerd. Aan de hand daarvan kan, in combinatie met de bevindingen uit de literatuur, de laatste deelvraag en de onderzoeksvraag beantwoord worden.

Literatuurstudie

Voor de literatuurstudie zijn wetenschappelijke literatuur, (beleids)rapporten, (nieuws-) artikelen, evaluaties, handleidingen en regionale risicoprofielen van veiligheidsregio's bestudeerd. Er is geen systematische literatuurreview uitgevoerd, omdat het er voornamelijk om ging om de volgende zaken in kaart te brengen:

- > Hoe polarisatie ontstaat en wat de gevolgen zijn.
- > Hoe polarisatie als thema en de aanpak ervan zich in de laatste jaren hebben ontwikkeld.
- > Welke thema's spelen rondom polarisatie.
- > Welke instanties zich bezighouden met (onderzoek naar en aanpak van) polarisatie.
- > Hoe veiligheidsregio's zich momenteel voorbereiden op polarisatie (op basis van de regionale risicoprofielen van de veiligheidsregio's).

Gesprekken

Om het fenomeen polarisatie, de gevolgen en de aanpak ervan beter in beeld te krijgen en te begrijpen, zijn negentien gesprekken gevoerd. Om een goed overzicht gebaseerd op verschillende perspectieven te krijgen, is besloten om met organisaties op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau te spreken en ook met onderzoekers met expertise op het gebied van polarisatie werkzaam bij kennisinstututen en onderzoeksbureaus. Bij het benaderen van veiligheidsregio's en gemeenten is rekening gehouden met landelijke spreiding en een balans tussen grotere en kleinere steden. Er is gesproken met negen functionarissen van veiligheidsregio's (bijvoorbeeld (beleids)adviseurs, hoofden crisisbeheersing), één functionaris van een regionaal samenwerkingsverband, gemeenten (drie burgemeesters en vijf (beleids)adviseurs), drie ambtenaren van de landelijke overheid (onderdelen van ministeries, bijvoorbeeld de Expertise-unit Sociale Stabiliteit), drie onderzoekers en één politiechef. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 1.

Voor de gesprekken is per groep respondenten een topiclijst opgesteld. De overkoepelende onderwerpen waren hetzelfde in de verschillende topiclijsten; alleen de deelonderwerpen waren soms verschillend of moesten worden bekeken vanuit een ander perspectief.

De volgende thema's zijn globaal besproken in de interviews:

- > Het fenomeen en de aanpak van polarisatie en de ontwikkelingen daarin.
- > De rol van het lokale, regionale en landelijke niveau in de aanpak van polarisatie.
- > Samenwerking tussen instanties op verschillende niveaus.
- > Gevolgen van polarisatie voor het bestuur.
- > In hoeverre de respondent een rol voor de veiligheidsregio ziet, en zo ja, wat voor rol.

De gesprekken vonden plaats via MS Teams en duurden 30 tot 45 minuten. De meeste gesprekken waren met één respondent, maar in een paar gevallen betrof het een duogesprek. Van elk gesprek is een verslag gemaakt, dat is gebruikt voor de analyse.

Rapportage

De resultaten uit de literatuurstudie en gesprekken zijn verwerkt in de voorliggende verkennende rapportage.

Review

De hoofdstukken op basis van de literatuurstudie zijn ter review voorgelegd aan en voorzien van commentaar door Maarten Houben (burgemeester Nuenen, voorzitter programmaraad radicalisering Oost-Brabant) en Hans Moors (onderzoeker en directeur van

onderzoeksbureau EMMA). Dit vanwege hun expertise, respectievelijk bestuurlijk en wetenschappelijk. Wij zijn hen erg erkentelijk voor hun feedback, op basis waarvan wij de hoofdstukken konden aanvullen en aanscherpen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt polarisatie vanuit een theoretische benadering beschreven, waarbij wordt ingegaan op de definitie, verschillende vormen en niveaus van polarisatie, achterliggende theorieën, het ontstaan en gevolgen van polarisatie. In hoofdstuk 2 wordt het fenomeen polarisatie beschreven aan de hand van ontwikkelingen in de maatschappij en het overheidsbeleid. Dit hoofdstuk is chronologisch ingedeeld. In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op hoe gepolariseerd Nederland eigenlijk is. In hoofdstuk 3 komen de verschillende instanties die zich bezighouden met polarisatie aan bod, waarin achtereenvolgens de rol van het nationale, regionale en lokale niveau wordt beschreven. Hierbij worden de landelijke overheid, gemeenten, politie en justitie, en partnerorganisaties (jeugdhulpverlening en onderwijs) beschreven. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen op basis van de interviews gekoppeld aan de literatuur beschreven. Tot slot worden in hoofdstuk 4 conclusies gegeven, waarbij de onderzoeksvraag en de deelvragen worden beantwoord.

1 Theoretische benadering van polarisatie

Om allereerst helder te krijgen wat polarisatie inhoudt, lichten we de definiëring van polarisatie toe en in welke vormen polarisatie zich manifesteert. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op polarisatie vanuit een theoretische invalshoek. Daarbij pretenderen wij zeker niet volledig te zijn. Als eerste komt de definitie van polarisatie aan bod. Vervolgens beschrijven we de verschillende vormen van polarisatie: affectief, sociaal, politiek, horizontaal en verticaal. Daarna beschrijven we achterliggende theorieën, waarvan de sociale identiteitstheorie en de theorie van sociaal kapitaal de belangrijkste zijn. Tot slot komen het ontstaan en de gevolgen van polarisatie aan bod.

1.1 Definitie van polarisatie

Polarisatie ontstaat door twee groepen met een tegengestelde mening. “Polarisatie is een term uit de natuurwetenschap, die refereert aan een beweging naar de polen, de extremen, de uitersten” (Kinneking, 2009, p. 235). Van deze term is de politieke en sociale betekenis van polarisatie afgeleid. “Het gaat bij polarisatie om de vergroting en verscherping van tegenstellingen, waarbij verschillende groepen in de samenleving van elkaar vervreemden en tegenover elkaar komen te staan” (Kinneking, 2009, p. 235). Men kan ook spreken over polarisatie als een handeling. Zo schrijft Kinneking (2009): “We spreken ook over polarisatie om aan te geven dat iemand, door zijn handelen en vooral door zijn spreken, de tegenstellingen tussen groepen in de samenleving vergroot en verscherpt” (p. 236). Deze verscherping van tegenstellingen kan escaleren en resulteren in een conflict. Oosterwaal (2009) beschrijft polarisatie als een conflict: “Polarisatie typeert een conflict waarbij sprake is van twee groepen meningen die lijnrecht tegenover elkaar staan” (pp. 369-370). McCoy et al. (2018) definiëren polarisatie echter als een proces, waarbij de normale, reeds bestaande verschillen in een samenleving zich steeds meer naar één dimensie vormen. In de Verenigde Staten komt het bijvoorbeeld steeds vaker voor dat Republikeinen en Democraten de wijk waarin ze gaan wonen kiezen op basis van de politieke voorkeur van de andere bewoners. De verschillen verscherpen hierdoor en versterken doordat men zich tegen ‘de ander’ af wil zetten. Hierdoor ziet de bevolking de politiek en de maatschappij steeds meer in termen van ‘wij’ versus ‘zij’ (McCoy et al., 2018, p. 18).

In het maatschappelijk debat is er vaak aandacht voor de uitgesproken opvattingen van de polen, terwijl het grootste deel van de mensen ergens in het midden zit. Deze middengroep is divers en wordt ook wel het ‘stille midden’ genoemd. Door de polen wordt druk uitgeoefend om het midden mee te krijgen. Het midden voelt zich gedwongen een keuze te maken als de twee uiterste groepen steeds feller van zich laten horen. Het aantal mensen aan beide polen neemt toe, waardoor het ‘stille midden’ en de ruimte voor nuance verdwijnen. Dit heeft als gevolg dat mensen steeds extremere standpunten innemen in het polarisatieproces (Kennisplatform Integratie en Samenleving, 2018).

Radicalisering

We beschouwen polarisatie in dit onderzoek los van eventuele radicalisering. Radicalisering kent tevens verschillende definities, waaronder een definitie met het accent op de samenleving, zoals die van de NCTV: “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, z.d.-3). Radicalisering kan een uitloei (gevolg) zijn van polarisatie, maar dit is zeker niet noodzakelijk (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), 2009).

1.2 Vormen van polarisatie

Er bestaan verschillende vormen van polarisatie. Zo wordt er in de wetenschappelijke literatuur onderscheid gemaakt tussen politieke, sociale en affectieve polarisatie. Daarnaast wordt de richting van polarisatie (tussen groepen burgers of richting de overheid) aangeduid door de termen horizontale en verticale polarisatie. Deze verschillende concepten worden achtereenvolgens toegelicht.

1.2.1 Politieke polarisatie

Oosterwaal (2009) definieert politieke polarisatie als een conflict. “Bij politieke polarisatie staat het conflict tussen politieke partijen centraal. Een sterke mate van politieke polarisatie vindt plaats indien partijen zich opdelen in twee fronten die lijnrecht tegenover elkaar staan” (p. 370). Tegenover politieke polarisatie staat consensuspolitiek, waarbij politieke partijen streven een compromis te vinden (Oosterwaal, 2009).

Politieke polarisatie begint vaak wanneer een voorheen ongeorganiseerde of gemarginaliseerde groep in de maatschappij zich op politieke wijze verenigt en mobiliseert om sociale, economische, cultureel-ideologische en institutionele doelen te behalen. Hierbij zijn polariserende retoriek en politieke tactiek van belang om de nieuwe groep te verenigen en te versterken, en de andere groep zwakker over te laten komen (McCoy et al., 2018, p. 18).

Polarisatie kan voordelen hebben voor de politiek. Zo kan het kiezers helpen keuzes te maken tussen partijen en politieke kandidaten en kunnen politieke partijen hun volgers of aanhangers mobiliseren en daarmee zichzelf versterken. Toch heeft polarisatie ook nadelen. Door polarisatie worden namelijk duidelijke scheidslijnen gevormd tussen (in- en uit-) groepen. Om de eigen groep of politieke partij beter voor de dag te laten komen, wordt ‘de ander’ in een negatief daglicht gezet (McCoy et al., 2018). “Polarisatie is dus een combinatie van verwijdering tussen de positionering van groepen op een beleidsonderwerp en identificatie binnen groepen. Hoe groter de afstand tussen de posities van politieke partijen (of groepen burgers) op een beleidsonderwerp, hoe groter de politieke polarisatie (of sociale polarisatie). (...) Polarisation neemt sterk toe, indien meer personen of politieke partijen extreme posities innemen” (Oosterwaal, 2009, p. 372).

1.2.2 Sociale polarisatie

In de sociologische betekenis betreft polarisatie het ontstaan of toenemen van spanningen en tegenstellingen binnen een groep of tussen groepen. De oorzaak van polarisatie ligt in gedragingen die erop gericht zijn om de eigen belangen, opvattingen, waarden en normen te prevaleren boven die van de tegenpartij (De Dreu, 2009). Sociale polarisatie focust zich op

de samenhang van de bevolking in de samenleving. De diversiteit van een samenleving, bijvoorbeeld verschillen in etniciteit, religie en/of opleidingsniveau, worden hierbij vaak genoemd. “We spreken van sociale polarisatie als een samenleving is opgedeeld in groepen burgers die bij bepaalde beleidsonderwerpen extreem tegengestelde posities innemen”, aldus Oosterwaal (2009, p. 370). Koudenburg et al. (2019) beschrijven sociale polarisatie als “een discrepantie tussen een negatieve norm (zoals een negatief beeld van immigranten) binnen de samenleving en lokale groepen die een overtuiging hebben die hiervan afwijkt” (Koudenburg et al., 2019, pp 152-153).

Sociale polarisatie kan fysieke gevolgen hebben, zoals fragmentatie waarbij bepaalde groepen leven in bepaalde steden of wijken van steden. Hierdoor komen groepen langs elkaar heen te leven. De fysieke afstand tussen de groepen zorgt ervoor dat men elkaar in het dagelijks leven niet tegenkomt, waardoor intolerantie kan groeien (McCoy et al., 2018).

1.2.3 Affectieve polarisatie

Ondanks het feit dat democratieën zijn gebouwd op het idee van meningsverschillen, kunnen ze onder druk komen te staan als onenigheid verandert in afkeer, puur gebaseerd op voorkeur. Dit wordt ook wel affectieve polarisatie genoemd, omdat de kloof niet zozeer door botsende meningen ontstaat, maar door gevoelens van afkeer tegen tegenstanders. Volgens Hartevelt (2021) heeft deze affectieve polarisatie betrekking op “de manier hoe we over elkaar denken”. In dit verband worden burgers met een andere voorkeur negatiever beoordeeld dan personen met een andere religie, ander opleidingsniveau, andere etniciteit, stedelijkheid of regio. Dit betekent dat affectieve polarisatie op de lange termijn maatschappelijk vertrouwen en cohesie in de samenleving kan aantasten.

1.2.4 Horizontale en verticale polarisatie

Gemeenten, politie en andere publieke organisaties krijgen in toenemende mate te maken met spanningen tussen verschillende groepen burgers, en tussen burgers en de overheid. Van Wonderen en Van den Berg (2019) waarschuwen voor het gevaar van ‘horizontale polarisatie’ en ‘verticale spanningen’. Horizontale polarisatie heeft betrekking op de onderlinge verhouding tussen burgers, waarbij het gaat het om de omgang tussen groepen in de maatschappij die niet vastgelegd is in wetten, maar toch als essentieel wordt gezien voor een functionerende samenleving. Een afwezigheid van sociale cohesie tussen burgers kan namelijk negatieve gevolgen hebben voor een samenleving, omdat ze gevoelens van anonimiteit, onveiligheid en wantrouwen stimuleert. Verticale polarisatie is gerelateerd aan de verhouding tussen de overheid en burger. Hierin staat het vertrouwen in de democratische rechtstaat en zijn instituties centraal, omdat een overheid die je kan vertrouwen vrijheid voor de burger levert. Voorbeelden van verticale spanningen zijn negatieve uitspraken over Nederlandse opiniemakers, politici en het wantrouwen in publieke instellingen (Van Wonderen & Van den Berg, 2019).

1.3 Achterliggende theorieën

Als het gaat om polarisatie bestaan er diverse wetenschappelijke theorieën. De sociale identiteitstheorie en de theorie van sociaal kapitaal worden in de volgende twee paragrafen beschreven. De eerste theorie verklaart waarom mensen in de samenleving onderscheid tussen groepen maken en de tweede theorie legt uit hoe verbindingen tussen groepen vergroot en verkleind kunnen worden. Deze worden in de volgende twee paragrafen beschreven.

1.3.1 Sociale identiteitstheorie

Identiteitsprocessen kunnen de afstand vergroten tussen groepen waartoe men behoort en andere groepen en kunnen een eerste aanzet vormen tot wij-zij-denken. De theorie van sociale identiteit is een concept waarmee groepsgedrag kan worden uitgelegd. Een verklaring voor de confrontatie tussen twee groepen kan gegeven worden aan de hand van de in-group/out-group bias. De sociale identiteitstheorie van Tajfel en Turner (1979) veronderstelt dat een identiteit wordt ontleend aan gedeelde waarden en normen van de groep. De theorie gaat ervan uit dat standpunten van de in-group (de eigen groep) in positieve zin en die van de out-group (de groep waar iemand niet bij hoort) in negatieve zin worden gekleurd (Tajfel & Turner, 1979). Groepen zorgen voor een sociale identiteit en een groepslid hoort door zijn of haar lidmaatschap bij de wereld. Om dit gevoel te versterken, probeert iedereen binnen een groep de status van die groep te verhogen. Een manier om dit te doen, is het hebben van negatieve vooroordelen ten opzichte van de out-group. Op deze manier wordt de wereld opgedeeld in 'wij' en 'zij'.

1.3.2 Sociaal kapitaal

In het kader van polarisatie is het belangrijk om processen van in- en uitsluiting te analyseren. De belangrijkste component van sociaal kapitaal is volgens Putnam (2000) vertrouwen tussen burgers. Sociaal kapitaal verwijst hierbij naar connecties tussen individuen, waarbij hij een onderscheid maakt tussen 'bonding' (sociale bindingen aangaan binnen de eigen groep) en 'bridging' (sociale bruggen slaan naar andere groepen). Vastigheid binnen de groep, je thuis en geaccepteerd weten te voelen (bonding) is een voorwaarde voor onderling vertrouwen. Dat vertrouwen maakt samenwerking mogelijk en draagt mede bij aan maatschappelijke en politieke betrokkenheid van personen. Volgens Putnam hebben sociale netwerken bepaalde waarden, omdat onderling contact onderhouden een positief effect heeft op de productiviteit van individuen en groepen.

Een groep kan echter ook belemmerd worden. Putnam illustreert in zijn studie hoe burgers zich kunnen afzonderen van sociale structuren. Verbanden vallen dan weg, waardoor sociaal kapitaal in een samenleving verloren gaat. In zo'n geval schermt de groep zich af van de 'anderen' en bevestigt voortdurend het verschil daarmee. Deze ontwikkeling kan bijvoorbeeld spelen bij religieuze groepen, maar ook op het niveau van een samenleving als geheel. Zo luidt een veel gehoord antwoord op processen van Europeanisering en migratie als volgt (WRR, 2007): duidelijke grenzen, sterker bepalen wie er wel en niet bij horen, loyaliteit aan Nederland en aan de Nederlandse identiteit. Vermeende angst voor verlies van het vertrouwde en het bekende kan leiden tot sterkere scheidslijnen tussen gevestigden en buitenstaanders (Meurs, 2009).

1.4 Ontstaan en gevolgen van polarisatie

Naast het kennen van de verschillende vormen van polarisatie en achterliggende theorieën is het ook van belang om te weten hoe polarisatie ontstaat en wat de gevolgen (kunnen) zijn. Ook hier is veel over geschreven. In de volgende alinea's wordt aan de hand van recente literatuur geschreven over het ontstaan, de manifestatie en de gevolgen van polarisatie.

1.4.1 Het ontstaan van polarisatie

Wanneer mensen zich zorgen maken over de samenleving kunnen zij een groeiend gevoel van onbehagen en soms gevoelens van onmacht ervaren. Dit kan een voedingsbodem zijn

voor polarisatie en het uitvergroten van maatschappelijke tegenstellingen (NCTV, 2021a). Vaak is in het maatschappelijk debat aandacht voor de uitgesproken opvattingen van de twee uiterste polen met een tegengestelde mening. In veel gevallen zal echter het grootste deel van de mensen in het midden zitten, en niet op een uiterste: het 'stille midden'. Het midden voelt zich gedwongen om een keuze te maken, doordat de twee uiterste groepen zich steeds feller uiten en druk uitoefenen op het stille midden om een kant te kiezen. Het aantal mensen aan de beide polen neemt toe en het stille midden verdwijnt, met als gevolg dat mensen steeds extremere standpunten innemen en dat de ruimte voor nuance verdwijnt (Kennissplatform Integratie en Samenleving (KIS), 2018).

Het KIS (2020) onderscheidt vier fasen van polarisatie:

1. rustfase (risicofactoren aanwezig)
2. ongemak (ongemak naar elkaar, misverstanden, vervreemding)
3. onderhuidse spanningen (onbehagen, irritaties, negatieve beeldvorming, toename wij/zij-gevoel, groepen vermijden contact)
4. openlijke incidenten of escalatie.

Van Wonderen en Van den Berg (2019) onderscheiden vier andere stadia van polarisatie:

1. afnemende sociale binding
2. toenemende tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen
3. incidentele incidenten waarbij verschillende bevolkingsgroepen zijn betrokken, krijgen een meer structureel karakter
4. na een incident volgt een periode met een verhoogd risico voor nieuwe incidenten en mogelijke verdere verslechtering van verhoudingen tussen bevolkingsgroepen
5. verslechterde verhoudingen die resulteren in een structureel verhoogd risico voor de sociale veiligheid van bevolkingsgroepen.

Door polarisatie in verschillende fasen of stadia te beschrijven, wordt er over polarisatie als een proces gedacht. Polarisation bestaat in de samenleving en tot op zekere hoogte hoort het ook bij een democratie. Men heeft nu eenmaal verschillende meningen. Des te verder bovenstaande stadia vorderen, des te negatiever de effecten van polarisatie worden.

1.4.2 De manifestatie van polarisatie

Polarisation kan zich op verschillende niveaus manifesteren. Dit kan op het niveau van de individu, groep, school(klas), wijk/buurt, stad samenleving en in sociale media (Van Wonderen & Van den Berg, 2019). Hoe polarisation zich op deze niveaus manifesteert, kan verschillen. Het KIS (2020) onderscheidt drie verschijningsvormen van polarisation tussen groepen:

- > denken (negatief denken over elkaar tussen groepen, vooroordelen)
- > voelen (ongemak, spanningen, irritaties, angst)
- > gedrag (ontwijkend gedrag, negatief gedrag, conflicten).

Deze drie verschijningsvermogen van polarisation komen ook terug in het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP gebruikt polarisation als een paraplu begrip voor ontwikkelingen en veranderingen in de publieke opinie. In de publieke opinie kan polarisation zich op de volgende manieren openbaren, zo beschrijft het SCP (Dekker & Den Ridder, 2019, p. 44):

- > een toenemende verdeeldheid in de hele bevolking (individuen onderscheiden zich gemiddeld gezien meer van elkaar)

- > toenemende verschillen tussen bevolkingsgroepen (en meer homogeniteit binnen de groepen)
- > een toenemende samenhang tussen opvattingen waardoor zich ideologische blokken ontwikkelen
- > affectieve polarisatie: de meningsverschillen veranderen niet per se, maar de wederzijdse beeldvorming en waardering van mensen met verschillende meningen wordt negatiever. In hoeverre koesteren we negatieve gevoelens voor andersdenkenden?

In de beschrijving van het SCP komen alle drie de vormen van polarisatie – politiek, sociaal en affectief – terug. Deze drie vormen zijn ook niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden; alle drie hebben effect op de maatschappij en kunnen resulteren in een tweedeling, in- en uitsluiting binnen groepen en zelfs conflicten.

1.4.3 Gevolgen van polarisatie

Polarisatie kan zowel verrijkend als bedreigend werken. Zo helpt het bij de vorming van groepen en kan in de samenleving productief zijn, want soms is het nodig om botsende standpunten, scheidslijnen en conflicterende belangen naar voren te brengen, bijvoorbeeld tijdens verkiezingstijd. Polarisatie is daarmee een wezenlijk onderdeel van de politiek. Dit zorgt zelden voor blijvende spanningen en vijandigheid (RMO, 2009). De acties van ‘normale mensen’ en het belang van onderkenning van verschillen zijn in het verleden bepalend geweest voor emancipatie (vrouwenkiesrecht) en vooruitgang (einde van de apartheid). Polarisatie is constructief als het bijdraagt aan participatie en stabiliteit, terwijl het schadelijk is als het die waarden ondermijnt (RMO, 2009). Polarisatie kan dus zowel blijken uit het elkaar de rug toekeren (segregatie, wat ongewenst wordt geacht) als het aangaan van een confrontatie anders dan met (geweld)daden (spanningen, botsingen, die tot op zekere hoogte niet schadelijk hoeven te zijn, maar juist tot verheldering en emancipatie kunnen leiden). Tal van wetenschappelijke studies geven evenwel aan dat tegenstellingen over belangen en vooral confrontaties over ideologieën gemakkelijk kunnen ontaarden in ondermijning van de sociale vrede en harmonie en daardoor uitmonden in (gewelddadige) conflicten (Moors et al., 2009).

Langetermijnevolgen

Op de langere termijn kan polarisatie zorgen voor het afzwakken van de sociale stabiliteit in Nederland. Niet-gewelddadige maar wel extremistische ontwikkelingen en uitingen kunnen zorgen voor aantasting van de sociale cohesie, toename van anti-overheidssentimenten en aantasting en ondermijning van de principes van de democratische rechtsstaat en open samenleving (NCTV, 2021a). Als een polarisatieproces te lang doorgaat of als tegenstellingen te sterk worden, raakt de samenleving verdeeld. Polarisatie wordt ongewenst als het leidt tot conflicten tussen groepen, segregatie of het verdwijnen van ruimte voor genuanceerde meningen (KIS, 2018). Als verdeeldheid in de samenleving overheerst, worden er geen bruggen geslagen tussen burgers en is er weinig draagvlak voor het overheidsbeleid, waardoor tegenstellingen toenemen. Een gepolariseerde samenleving draagt bij aan democratische erosie: groeiende maatschappelijke vervreemding waarbij in toenemende mate de democratische rechten en vrijheden van andersdenkenden ter discussie worden gesteld (Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 2017). Het is in het voordeel van zowel de politiek als de maatschappij om de gevolgen van ongewenste polarisatie te voorkomen dan wel te beperken.

2 Ontwikkelingen in polarisatie

De betekenis en het gebruik van het begrip ‘polarisatie’ zijn tijdsgebonden. We hebben ervoor gekozen om in dit hoofdstuk langs de lijnen van de chronologie naar polarisatie te kijken, omdat de manier waarop er wordt gekeken naar en omgegaan met polarisatie kan verschillen per tijdperiode. Polarisatie is een wezenlijk onderdeel van de politiek (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), 2009) en is dus verbonden aan de politieke agenda van de desbetreffende tijdperiode. De focus ligt op grofweg de afgelopen vijftien jaar.

2.1 Periode 2007 – 2011

2.1.1 Voor 2007

Voorafgaand aan 2007 waren een aantal ‘trigger events’ die het denken in de Nederlandse politiek en samenleving over polarisatie, maar ook over radicalisering en extremisme, hebben beïnvloed. Deze gebeurtenissen waren de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten in 2001, de moord op Pim Fortuyn in 2002 en de moord op Theo van Gogh in 2004 (Oosterwaal, 2008).

In 2004 werd de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) aangesteld (De Waele et al., 2017). Sinds 2005 brengt de NCTV twee à drie keer per jaar een Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) uit. Hierin worden de voornaamste dreigingsontwikkelingen waarop we als samenleving alert en waakzaam dienen te blijven op hoofdlijnen geschetst. Het dreigingsniveau in 2005 werd vastgelegd op ‘substantieel’.¹ Het dreigingsniveau was in 2007 verlaagd naar ‘beperkt’, maar werd in 2008 weer verhoogd naar ‘substantieel’ (NCTV, z.d.-2). In het DTN wordt ook over negatieve vormen van polarisatie geschreven, omdat deze een voedingsbodem kunnen vormen voor radicaliseringsprocessen (NCTV, z.d.-1).

2.1.2 Actieplan Polarisatie en Radicalisering

In 2007 begon het vierjarige Actieplan Polarisatie en Radicalisering van het Ministerie van BZK (Ministerie van BZK, 2007). Het kabinet zag polarisatie en radicalisering als een breed maatschappelijk probleem en wilde dit voorkomen, belemmeren en indammen. De doelstelling van dit actieplan was:

- > Het voorkomen van (verdere) processen van isolatie, polarisatie en radicalisering door het insluiten van mensen die dreigen af te glijden of zich afkeren van de Nederlandse democratische rechtsorde.
- > Het vroegtijdig signaleren van deze processen door bestuurders en professionals.
- > Het uitsluiten van mensen die duidelijke grenzen hebben overschreden.

¹ Het dreigingsniveau geeft in één woord een inschatting van de kans op een aanslag in of tegen Nederland. Het gaat om de volgende 5 niveaus van oplopende dreiging: minimaal; beperkt; aanzienlijk; substantieel; kritiek. In 2015 zijn deze niveaus herzien en sindsdien bestaat ook het derde niveau (aanzienlijk). Bron: NCTV.

- > Ervoor zorgen dat hun invloed op anderen zoveel mogelijk beperkt wordt (Ministerie van BZK, 2007).

In het Actieplan Radicalisering en Polarisatie werd polarisatie als volgt gedefinieerd: “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” (Ministerie van BZK, 2007, p. 5). Uit deze definitie komt sterk naar voren dat er in deze tijd werd gekeken naar etnische en religieuze factoren als het gaat om polarisatie.

In 2008 gaven Nederlanders aan dat polarisatie een groter probleem was dan radicalisering. Hierbij lag de focus voornamelijk op de islam en integratieproblematiek. Segregatie in wijken en scholen nam toe en contacten tussen personen met verschillende etniciteiten waren gering. Tevens nam het aantal confrontaties en spanningen met een islamofobe lading in de samenleving toe (Moors et al., 2009). In 2009 vonden “twee op de vijf moslims (...) vaker te worden gediscrimineerd sinds de stijgende populariteit van de Partij voor de Vrijheid (PVV)” (Moors et al., 2009, p. 9). Sinds de toetreding van de PVV in de politiek in 2006 heeft Geert Wilders een duidelijke stempel gedrukt op onder meer het integratiedebat.

2.2 Periode 2012 – 2017

2.2.1 Gebrek aan politieke urgentie

Er kwam geen gevolg op het Actieplan Polarisatie en Radicalisering. Sinds 2009 was het dreigingsniveau in Nederland ‘beperkt’ en er was een gebrek aan politieke urgentie om het programma door te zetten (Klem, 2017). Het ‘beperkte’ dreigingsniveau duurde slechts een paar jaar. In 2013 werd het weer verhoogd naar ‘substantieel’ (NCTV, z.d.-2). Verscheidene terroristische aanslagen in Europa – in Frankrijk in 2012, België in 2014 en Frankrijk (tweemaal), Denemarken en Zweden in 2015 – lieten zien dat de dreiging niet verdwenen was (De Waele et al., 2017).

Daarom kwam in 2013 de samenwerking op nationaal niveau ook weer op gang. Ook sociaalgerichte partners werden er nu bij betrokken. Maar “organisatie- en coördinatievermogen, capaciteit en contacten moesten toch vanaf weinig weer worden opgebouwd. Veel kennis, ervaring en vooral vertrouwen is hoe dan ook verloren gegaan” (De Waele et al., 2017, p. 11).

2.2.2 Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme

In 2014 begon het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Dit Actieplan (2014-2017) was opgezet door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de NCTV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) et al., 2014). Islamitische radicalisering en jihadisme stonden hoog op de politieke agenda. Beide zaken werden gevoed door de opkomst van ISIS (Islamitische Staat) in 2014 en verscheidene aanslagen in Europa. Het doel van het Actieplan was drieledig: de democratie en rechtsstaat beschermen, de jihadistische beweging in Nederland bestrijden en de voedingsbodem voor radicalisering verwijderen (Ministerie van VenJ et al., 2014, p. 2). De focus lag nu op het tegengaan van radicalisering en terrorisme. Polarisatie wordt in het Actieprogramma niet genoemd.

2.2.3 Diversiteit

Door grote processen als globalisering, individualisering en informatisering is de Nederlandse samenleving veranderd. De grote diversiteit van de bevolking is daar onderdeel van op het gebied van etnische en religieuze achtergrond, in opvattingen en competenties en in mogelijkheden en kansen (Boutellier et al., 2012). Er is sprake van een ingrijpende verandering in de stemming en waardering van de Nederlandse samenleving (Meurs, 2009). Al in 2005 schreef de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (p.9):

De grootste dreiging voor de Nederlandse democratische rechtsorde ziet de AIVD op dit moment dan ook in het bestaan van het brede sociaal maatschappelijk probleem van frustratie over de Nederlandse multiculturele samenleving waarin van zowel autochtone als allochtone zijde interetnische confrontaties worden uitgelokt. Aanhoudende, massale interetnische confrontaties kunnen op termijn een bedreiging vormen voor de cohesie in de Nederlandse samenleving (AIVD, 2005).

‘Meer of minder Marokkanen’

De toegenomen diversiteit wordt niet door iedereen gewaardeerd. In 2014 deed PVV-politicus Geert Wilders tijdens de uitslagenavond van de gemeenteraadsverkiezingen zijn ‘meer of minder Marokkanen’-uitspraak. Wilders stelde de vraag of er meer of minder Marokkanen moesten komen, waarop de aanwezigen ‘minder minder’ riepen. Hiermee richtte Wilders zich op het verminderen van een bevolkingsgroep uit de samenleving. Deze groep werd vanwege haar culturele en etnische achtergrond door Wilders collectief als minderwaardig gezien ten opzichte van andere Nederlanders (Trouw, 2016). Ruim 6500 mensen deden aangifte van discriminatie naar aanleiding van dit incident.

Wilders stond in 2016 terecht voor zijn uitspraken. De politicus had zich schuldig gemaakt aan groepsbelediging van een groep mensen wegens hun ras en het aanzetten tot discriminatie. Nadat Wilders in hoger beroep was gegaan, werd hij in 2020 alsnog door de Hoge Rechtbank in Den Haag veroordeeld voor groepsbelediging en kreeg hij een boete van vijfduizend euro. Het Openbaar Ministerie voerde een analyse uit van de uitlatingen en de context waarin de uitspraken plaatsvonden en concludeerde dat de uitspraken van Wilders de juridische grenzen van het toelaatbare hadden overschreden. Zijn uitspraken zouden kunnen bijdragen aan de polarisatie en gingen volgens het Hof verder dan de vrijheid van meningsuiting (OM, 2020).

2.2.4 Vluchtelingen crisis

In 2014 werd in heel Europa rekening gehouden met de mogelijkheid van aanslagen. Het ‘kalifaat’ van ISIS werd medio 2014 uitgeroepen en het conflict in en de jihadgang naar Syrië en Irak maakten de dreiging ‘reëel’. Niet alleen was er grote verontrusting omtrent ‘Syrië-gangers’ – Nederlanders die naar Syrië reisden om zich bij ISIS aan te sluiten – maar ook omtrent de toename van vluchtelingen die vanuit Syrië en Irak naar de Europese Unie kwamen (NCTV, 2015). Dit leidde in Nederland tot een vergrote toestroom van asielzoekers in 2015 (Klem, 2017).

Vluchtelingen werden door sommige bevolkingsgroepen in Nederland gezien als “veroorzakers van te grote lasten” (Noordegraaf et al., 2018, p. 67). De toename in asielzoekers resulteerde in een versterking van maatschappelijke spanningen. Hieruit kwamen onder andere de bekladdingen bij opvangcentra voor vluchtelingen, de bedreiging van burgemeesters en wethouders, en meerdere demonstraties voort (Klem, 2017; NCTV, 2015). Daarnaast waarschuwde de NCTV dat de polarisatie rondom de vluchtelingenproblematiek en de maatschappelijke onrust nog lang zouden kunnen aanhouden door het langdurige karakter van de problematiek zelf (NCTV, 2015). Voornamelijk extreemrechtse

groeperingen zorgden in dit verband voor onrust door mensen rondom moskeeën, AZC's en inspraakavonden te intimideren en/of te bedreigen (NCTV, 2016).

2.2.5 Islam, Turkije en 'de elite'

In 2017 en begin 2018 ging het vooral om de islam, salafisme, Turkije en de 'elite'. Onderwerpen die betrekking hadden op de islam waren bijvoorbeeld de populariteit van populistische partijen in verschillende westerse landen die kritisch staan tegenover de islam en migranten, agressie tegen moskeeën en gebeurtenissen die de spanning voedden tussen sommige delen van de Nederlandse samenleving en bepaalde groepen moslims (bijvoorbeeld de wet die gezichtbedekkende kleding verbod) (NCTV, 2017a, 2017b, 2018a). Het oplaaien van de maatschappelijke discussie over salafisme toonde een gepolariseerd beeld, met aan het ene uiterste de oproep tot het verbieden van salafistische predikers en aan het andere uiterste de definiëring van salafisme als slechts 'orthodoxie' (NCTV, 2018a). Spanningen rondom Turkije zorgden ook voor polarisatie, bijvoorbeeld vanwege het diplomatieke conflict tussen Nederland en Turkije, de mislukte staatsgreep in Turkije en spanningen tussen Turken en Koerden die voor spanning in de diaspora in Europa zorgden. In 2020 kwamen daar de Turkse Grijs Wolven in Nederland bij (NCTV, 2017a, 2018a, 2018b, 2020b).

Wat betreft de kwesties rondom de elite ging het om de omgang met zwarte bladzijden in de eigen (koloniale) geschiedenis en de monumenten die daaraan refereren, de vermeende onverenigbaarheid van 'het Westen' en 'de Islam' en om de rol van de politieke en culturele 'elite'. In rechtse kringen was cultuurmarxisme in opkomst, dat veronderstelt dat de overheden in Europa uit zijn op de vernietiging van de Europese cultuur (NCTV, 2017c). Ook de wetgeving die in Duitsland en Frankrijk werd ontwikkeld om 'hatespeech' en 'fakenews' tegen te gaan, werd in rechtspopulistische kringen gezien als 'censuur door de Europese elite', omdat ze de vrijheid van meningsuiting zou inperken. Deze geluiden klonken ook in Nederland steeds breder (NCTV, 2018a).

2.3 Periode 2018 – 2021

De laatste jaren zijn er veel ontwikkelingen geweest die tot polarisatie dan wel een gepolariseerde discussie hebben geleid. Daarnaast heeft het beleid op polarisatie zich ook sterk ontwikkeld. Om een duidelijk overzicht te geven, zijn in dit gedeelte de ontwikkelingen in de samenleving gescheiden van de ontwikkelingen in het beleid.

2.3.1 Ontwikkelingen in de samenleving

Zwarte Piet

In 2018 stelde de NCTV dat Zwarte Piet opnieuw een splijtzwam in de samenleving was geworden, en in 2019 werd aangegeven dat de polarisatie rondom Zwarte Piet was verbreed. In 2014 was er namelijk een steeds feller wordende discussie rondom Zwarte Piet ontstaan, waaraan steeds meer identiteitskwesties verknoopt raakten. Er waren geen concrete aanwijzingen voor een toenemende geweldsdreiging, maar een incident was wel voorstelbaar. Risico's waren burgers die op eigen initiatief buitenwettelijke acties zouden organiseren en een aantasting van het vertrouwen in de overheid door de polarisatie rond dit thema (NCTV, 2018a, 2019). Tegenwoordig is de intocht van Sinterklaas een jaarlijks terugkerende minicrisis. Sinds een aantal jaren is dit evenement bij uitstek een gelegenheid

voor tegenstanders van Zwarte Piet om hun stem te laten horen. Dat roept regelmatig een tegengeluid op van de in aantal grotere groep 'Pro-Zwarte Pietactivisten'.

Zwarte Piet-demonstratie in Friesland

In 2017 zou de landelijke Sinterklaasintocht in het Friese Dokkum plaatsvinden, waarbij protesten waren aangekondigd. Drie bussen met actievoerders tegen Zwarte Piet vertrokken vanuit Amsterdam naar Dokkum. Sympathisanten van de actiegroep Kick Out Zwarte Piet (KOZP) en de stichting Nederland Wordt Beter waren van plan om in Friesland een 'Mars der Beschaving' te lopen. Uiteindelijk zou deze mars niet plaatsvinden, omdat een aantal KOZP-aanhangers de bussen zodanig hinderde dat deze stil kwamen te staan. Onder politiebegeleiding gingen twee bussen verder, maar Dokkum werd niet bereikt. De vrees voor wanordelijkheden was zo groot dat de burgemeester van Dongeradeel de demonstratie verbood (Domrose & Van Duin, 2018).

Gewelddadige eenlingen

Eenlingen die met extreem geweld in korte tijd schade toebrengen, zijn een terugkerend fenomeen in onze maatschappij. Dergelijke gebeurtenissen trekken aandacht en maken dat de getroffen stad of het dorp nog lang associaties blijft oproepen met het uitzonderlijke voorval dat heeft plaatsgevonden. Apeldoorn (aanslag op Koninginnedag, 2009), Alphen aan den Rijn (schietincident in een winkelcentrum, 2011) en ook Utrecht (schietincident in een tram, 2019), zijn plaatsen die na het incident bepaalde ongunstige associaties oproepen spreken (Maan, 2019). De impact van deze gebeurtenissen op de samenleving reikte echter verder: door deze geweldsincidenten wisten de eenlingen burgers bang te maken. De NCTV stelde dat (extreem) gewelddadige delicten doorgaans worden uitgevoerd door geradicaliseerde eenlingen, de zogenaamde lone wolves. Een recent voorbeeld hiervan is de aanslag van 2019 op twee moskeeën in Nieuw-Zeeland, waarbij 51 doden vielen. De dader filmde de schietpartij en plaatste de film als livestream op Facebook. In zijn brief schreef de dader dat de hoge geboortecijfers van moslimwonders in Europa de drijfveer van zijn aanslag vormden. Hij moedigde hiermee de witte bevolking aan om in zijn voetsporen te treden en soortgelijke aanslagen te plegen (Van Unen & Van der Spek, 2019).

Boerenprotesten en Black Lives Matter

In de DTN's in 2020 is een aantal nieuwe thema's opgekomen. Zo zouden de excessen rondom de boerenprotesten polarisatie voeden. Dit komt met name door de organisatie Farmers Defence Force, die de positie van de boeren op één lijn stelde met de Holocaust, wat tot onrust en afkeuring leidde. Daarnaast vielen ongenueanceerde en bedreigende uitingen richting politici en andersdenkende boeren op. Diverse boerenprotesten vonden plaats, soms gepaard gaand met incidenten zoals het inrijden van een deur van het provinciehuis in Groningen (NCTV, 2020a).

Een andere nieuwe ontwikkeling in 2020 was de antiracismebeweging naar aanleiding van de door politiegeweld omgekomen Afro-Amerikaanse man George Floyd. Demonstraties tegen racisme zijn vanuit de Verenigde Staten overgewaaid naar Nederland: 'Black Lives Matter NL'. In demonstraties werden thema's als institutioneel racisme, politiegeweld, het koloniale verleden, slavernij, Zwarte Piet en discriminatie aan de kaak gesteld. Deze verliepen in Nederland, in tegenstelling tot sommige andere landen, vreedzaam. Wel kent het debat scherpe randen, waarbij geëmotioneerde en polariserende tendensen uit de Verenigde Staten worden geprojecteerd op Nederland. Er kan identitair extremisme ontstaan wanneer bepaalde groeperingen redenerend vanuit de eigen identiteit gefrustreerd raken door gebrek aan gehoor en een gevoel van achtergesteldheid. De AIVD ziet een trend van

“antiracismegroepen die vanuit hun eigen identiteit ageren tegen in hun ogen koloniale en racistische elementen in de Nederlandse samenleving”, waarbij radicalisering kan plaatsvinden. Identitair extremisme kan getriggerd worden door een verdieping van de polarisatie en door gebeurtenissen in binnen- en buitenland (NCTV, 2020b).

Coronacrisis

2020 was natuurlijk ook het jaar van de coronacrisis: de anti-lockdown-protesten werden in 2020 en 2021 genoemd in het DTN als polariserend thema. Er werd gesteld dat ontwikkelingen als de antiracisme- en anti-lockdowndemonstraties, het voeren van discussies op identitaire gronden, de sociaaleconomische gevolgen van COVID-19 en de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 processen van polarisatie en mogelijke radicalisering zouden kunnen versnellen (NCTV, 2020b).

Sinds de corona-uitbraak heeft maatschappelijk ongenoegen zich zowel online als offline verder gemanifesteerd, met een faciliterende en mobiliserende rol voor sociale media. Groepen en individuen ervaren gevoelens van onrechtvaardigheid, groot onbehagen of een andere werkelijkheidsbeleving en vinden elkaar in het stelselmatig afwijzen van de overheid of het overheidsbeleid. Denkbeelden kunnen bevestigd worden in complottheorieën, mis- en desinformatie – zeker door mensen die de overheid, wetenschap en traditionele media al langer wantrouwen. Complottheorieën verspreiden zich sinds de corona-uitbraak sneller van de marges van het internet naar mainstreamkanalen. Er is een (online) context ontstaan waarbinnen de drempel om tot extremistische gedragingen te komen wordt verlaagd, die polarisatie versterkt en in een enkel geval leidt tot verharding, intimidatie of (oproepen tot) geweld. Een grote discrepantie bestaat er echter tussen digitale uitingen van ongenoegen en de omvang van protesten in de fysieke ruimte. Er is een relatief brede, activistische bovenlaag die gebruikmaakt van het democratisch recht om te demonstreren en een radicale onderstroom met extremistische gedragingen, zoals het belagen van politici en journalisten, het intimideren van politiemensen of online publiceren van doxing-lijsten vanuit online anti-overheidsinitiatieven, met daarop persoonsgegevens van politie en politici (NCTV, 2021a; 2021b).

De aanhoudende coronamaatregelen kunnen met name een trigger zijn voor buitenwettelijk gedrag van potentieel gewelddadige eenlingen (PGE). Er is vooralsnog echter voornamelijk sprake van verstoringen van de openbare orde (NCTV, 2021b). Nadat in de zomer van 2021 iedereen die dat wilde de kans heeft gekregen zich te vaccineren, werd gevreesd voor een tweedeling in de maatschappij tussen mensen die gevaccineerd zijn en die dat niet zijn. Zo waren er enkele reisorganisaties die alleen reizen verkochten aan gevaccineerden. Ook het feit dat de ziekenhuisopnames en besmettingen toenamen waardoor mogelijk weer extra maatregelen genomen zouden moeten worden, werd geweten aan de niet-gevaccineerde mensen (Algemeen Dagblad, 2021; NOS, 2021a).

Vaccinatieplicht corona

Waar een vaccinatieplicht tegen het coronavirus vrijwel geen discussie in de Nederlandse politiek opleverde – in de Tweede Kamer was de meerderheid tegen een vaccinatieplicht en ook premier Rutte en minister De Jonge zagen geen noodzaak voor een vaccinatieplicht – veroorzaakte de kwestie in het buitenland meer onrust. Zo is in Frankrijk een vaccinatieplicht voor zorgmedewerkers en een coronapas als toegangsbewijs voor, onder andere, horecagelegenheden en culturele instellingen ingevoerd. Dit heeft tot grote meerdaagse protesten geleid. Ook in Duitsland wilde men

meer vrijheden geven aan burgers die gevaccineerd zijn dan aan niet-gevaccineerden (Van den Enden, 2021).

Toch speelde er in Nederland ook het een en ander. Zo werd de eigenaar van een dansschool online bejaagd en bedreigd nadat hij aangaf niet-gevaccineerden de toegang te weigeren. Er zijn daarnaast ook kritische geluiden, zowel van burgers als van experts, over de coronapas die sinds september 2021 vereist is om toegang te krijgen tot onder andere de horeca, musea en concerten (RTL Nieuws, 2021). Daarnaast vrezen sommigen voor uitsluiting en verdeeldheid. Zo is politiek-filosoof Josette Daemen bang dat niet-gevaccineerden in een maatschappelijk isolement zullen komen. “De gescheiden leefwerelden die zo ontstaan zijn problematisch, juist ook omdat ongevacineerden daardoor niet meer in contact komen met mensen die hen mogelijk van mening doen veranderen” (Bormans & Damen, 2021).

Vanuit verschillende hoeken (ISIS, rechts-terroristische hoek) is internationaal opgeroepen om de coronacrisis te gebruiken voor terroristische doeleinden. Deze oproepen komen echter in Europa zeer beperkt voor. De sociaaleconomische en politiek-maatschappelijke gevolgen van de pandemie lijken op termijn belangrijker voor de dreigingsontwikkeling dan deze oproepen. Onder druk van politisering en de economische impact van de crisis kan de sociale cohesie worden bedreigd en ontstaat mogelijk meer ruimte voor extreme standpunten. Nationalistische en xenofobe tendensen nemen al jaren toe en zullen waarschijnlijk doorzetten, net zoals aanvallen op de liberale internationale rechtsorde en de democratische rechtsstaat. Door verslechterende omstandigheden kunnen personen vatbaarder zijn voor psychosociale en psychiatrische problemen en kwetsbaarder zijn voor radicalisering. Daarnaast bestaat de kans dat (de dreiging met) extremistisch of terroristisch geweld vanuit anti-overheidssentiment toeneemt. Groepen in verschillende landen proberen COVID-19 te gebruiken om onder meer bestaande maatschappelijke en politieke breuklijnen, lokale conflicten en falend overheidsoptreden te exploiteren (NCTV, 2020b).

De coronacrisis zou geen gevolgen hebben voor een verhoogde dreiging van links- en rechtsextremisme; bij demonstraties tegen coronamaatregelen, speelden deze groeperingen een geringe rol (NCTV, 2020b). In het volgende DTN werd echter gesteld dat er sprake is van een blijvende (online) polemiek tussen extreemrechts en -links, waarbij het niet ondenkbaar is dat online polemiek op termijn ook leidt tot fysieke acties (bijvoorbeeld om doxing te stoppen). Landelijke verkiezingen kunnen (online) confrontaties tussen links en rechts stimuleren (NCTV, 2021b). Daarnaast hebben complottheorieën waarbij een relatie wordt gesuggereerd tussen 5G-netwerken en COVID-19 tot extremistische incidenten geleid in binnen- en buitenland. Tussen begin april en oktober 2020 is bij dertig telecommasten brandgesticht, waarbij zeven aanhoudingen zijn verricht (NCTV, 2020b).

Complottheorieën in Bodegraven

In de zomer van 2021 is, als gevolg van een oproep op sociale media door drie complotdenkers, actiegevoerd op de begraafplaats Vredenhof in Bodegraven. De actievoerders deden dit door brieven, borden en bloemen te plaatsen op de graven van de overledenen van wie zij dachten dat zij waren vermoord door een satanisch pedofiellenetwerk. Nadat de gemeente de lading bloemen van de begraafplaats had verwijderd, begonnen de complotdenkers de ambtenaren als tegenstanders te zien. Er werd een oproep gedaan om de gemeente plat te bellen. Ook in het dorp ontstond er onrust. Naar aanleiding daarvan stelde de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een noodverordening in om complotdenkers te weren van de begraafplaats. Ook kreeg de begraafplaats permanente beveiliging. Dit was volgens de gemeente nodig om te voorkomen dat de grafurust nog langer geschonden zou worden (Kuiper, 2021). De gemeente Bodegraven-Reeuwijk won een kort geding tegen de drie mannen, waardoor ze per direct moesten stoppen met het delen van verhalen en berichten op

Facebook. Dit incident is een voorbeeld van hoe complotdenkers via sociale media de samenleving bezighouden met leugens en misleiding. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk vindt dat er op landelijk niveau nagedacht moet worden over de omgang met complotdenkers (Gemeente Bodegraven-Reeuwijk, 2021).

Cartoonaanslagen

Een thema in 2021 betrof de internationale polarisatie door 'cartoonaanslagen', die ook in Nederland resoneert. Na terroristische aanslagen in Frankrijk en Oostenrijk en een internationale blasfemiediscussie startte een politiek-salafistische imam in Nederland een petitie tegen het beledigen van de profeet Mohammed. Onder meer door deze timing en het feit dat een aantal docenten in Nederland werd bedreigd vanwege het tonen van spotprenten, zorgde de petitie voor een gepolariseerd debat (NCTV, 2021b).

Spotprenten

In 2020 werd Europa opgeschrikt door terroristische aanslagen. De Franse docent Samuel Paty werd in oktober onthoofd nadat hij spotprenten van de profeet Mohammed had laten zien. Twee weken later vielen bij een mesaanval in het Franse Nice drie doden en vervolgens werd Oostenrijk in november getroffen door een terroristische aanslag in Wenen. Na deze aanslagen ontstond er een gepolariseerd debat in Nederland en waren Europese landen bezorgd om meer aanslagen (Kleijwegt, 2020).

Na de onthoofding van de Franse leraar kreeg de maatschappelijke en politieke discussie over de positie van leraren ten opzichte van het onderwerp polarisatie en radicalisering een nieuwe impuls in Nederland (Vlaskamp, 2020). Hierbij ging het vooral om persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting. In dezelfde periode deed zich een incident voor in Rotterdam. Er werd gemeld dat een docent van het Emmauscollege was ondergedoken na bedreigingen over een spotprent. De aanleiding was een cartoon die in het klaslokaal op een prikbord hing. Op de cartoon stond een onthoofde man in een T-shirt van Charlie Hebdo die zijn tong uitstak naar de jihadist die hem had onthoofd. Een aantal islamitische meisjes zou hebben geëist dat de spotprent weggehaald zou worden, omdat ze veronderstelden dat de profeet Mohammed op de cartoon te zien was en de docent zich daarom schuldig maakte aan 'godslastering'. Volgens de schoolleiding hadden leerlingen een foto gemaakt van het klaslokaal en die op sociale media gedeeld, waarna er bedreigingen richting de leraar werden geuit (Kouwenhoven, 2020).

Online dimensie

In de Horizonscan 2020 van de Nationale Veiligheid Strategie, waarin risico's en dreigingen worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in Nederland en de wereld, wordt geconstateerd dat er meer aandacht nodig is voor zogenoemd niet-gewelddadig extremisme, omdat toenemende sociaaleconomische en sociaal-culturele tegenstellingen, het toenemende belang van de ervaren primaire identiteit en de toename van complotdenken een voedingsbodem vormen voor niet-gewelddadig extremisme en polarisatie. Mogelijkheden op het gebied van informatietechnologie kunnen deze ontwikkeling verder faciliteren. De combinatie van de mogelijkheden voor snelle verspreiding van des- en misinformatie en algoritmen die gebruikers naar "online bronnen of platforms [sturen] die als echokamers van het eigen gelijk kunnen gaan fungeren", kunnen leiden tot de versterking van complottheorieën, evenals acties en/of demonstraties over bepaalde onderwerpen waarover de meningen binnen de samenleving verdeeld zijn. Door buitenlandse beïnvloeding kan angst en verdeeldheid worden gezaaid, die polarisatie van het publieke debat verder kunnen aanwakkeren (NCTV, 2021a).

De dynamiek tussen burgers, de media en de politiek speelt bij polarisatie een belangrijke rol. Percepties van onderlinge verhoudingen van burgers, het overheidsoptreden en de beeldvorming vanuit de media kunnen bijdragen aan polarisatie (COT & Lokale Zaken, 2011). Door de snelle opkomst van sociale media in de afgelopen jaren is de online wereld een nieuwe dimensie geworden bij de aanpak van polarisatie. Gelijkgezinden kunnen elkaar online makkelijker vinden en daarmee de wij-zij-dynamiek versterken. Polariserende stellingen kunnen gemakkelijk gedeeld en verspreid worden, bijvoorbeeld door personen die een groot online netwerk hebben.² Ook de politiek gebruikt de media om eigen standpunten te benadrukken, wat zelfs tot incidenten kan leiden.³ Er is aandacht voor de rol die de online dimensie speelt bij polarisatie, zowel bij onderzoekers als bij de overheid. Een voorbeeld hiervan is de oprichting van het project #bridging, dat door de NWO gefinancierd wordt.⁴ In Amerikaans onderzoek is de rol van sociale media bij polarisatie echter in twijfel getrokken. Uit dit onderzoek is namelijk gebleken dat affectieve polarisatie vaker voorkomt bij mensen die weinig gebruikmaken van sociale media dan mensen die sociale media veel gebruiken (Boxell et al., 2017; Iyengar et al., 2019). Er is dus geen onbetwiste relatie tussen internetgebruik of gebruik van sociale media en polarisatie.

2.3.2 Ontwikkelingen in de definitie

Het beleid van de afgelopen jaren heeft zich ook doorontwikkeld. De definitie van de term polarisatie van Platform JEP is een stuk uitgebreider dan die van het Ministerie van BZK uit 2007. De definitie, zoals reeds aangehaald in de inleiding van dit rapport, luidt als volgt:

Polarisatie is de verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van segregatie.

Polarisatie en spanningen zijn altijd aanwezig in een samenleving en hoeven niet altijd problematisch te zijn. Als polarisatie zo erg wordt dat ze leidt tot bedreigende situaties, is de situatie uiteraard wel problematisch. Sommige personen, groepen, of groeperingen polariseren bewust om de voedingsbodem voor extremisme en geweld te vergroten. (Platform JEP, z.d.)

Waar de focus in (de definitie van) 2007 lag op etnische en religieuze factoren, worden in recente jaren veel meer factoren belicht. Er zijn verschillende scheidingslijnen in de samenleving waarlangs spanningen en segregatie kunnen verlopen. Voorbeelden zijn verschillen tussen arm en rijk, hoog- en laagopgeleiden, politieke voorkeuren of actuele maatschappelijke thema's (bijvoorbeeld voor of tegen vaccinatie, 5G-zendmasten, windmolens, dierenrechten en klimaat). Daarnaast kan een polarisatie tussen groepen burgers en de overheid en instituties ontstaan, zoals protesten tegen de coronamaatregelen en actievoering tegen de gaswinning in Groningen laten zien (KIS, 2020).

2.4 Hoe gepolariseerd is Nederland?

Meningsverschillen en discussies zullen altijd bestaan, maar het is nog maar de vraag in hoeverre er echt sprake is van spanningen tussen groepen, een tweedeling en bedreigende

² Een voorbeeld hiervan is model Doutzen Kroes die vraagtekens zette bij het coronabeleid en een complottheorie suggereerde ([AD, 2020](#)).

³ PVV'er Hendrik Wakker, fractievoorzitter in Urk, tweette dat hij er alles aan zou doen om de handhaving van de avondklokmaatregel in Urk tegen te houden ([RTL Nieuws, 2021](#)).

⁴ Het project #bridging richt zich op maatschappelijke discussies waarin polariserende thema's worden besproken door verschillende generaties. Daarbij wordt vooral gekeken naar 'mediators' die een mogelijk verbindend effect kunnen hebben en de middenweg zoeken. Zie voor meer informatie het artikel op de website van [EMMA](#).

situaties als gevolg van de verscherping van tegenstellingen, ofwel: van polarisatie zoals volgens de eerder beschreven definities.

2.4.1 Politieke en sociale polarisatie

In 2019 heeft Eelco Harteveld (universitair docent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam (UvA)) onderzoek gedaan naar politieke polarisatie (“hoe wij in Nederland over anderen en onze politieke tegenpolen denken”) aan de hand van een ‘gevoelsthermometer’, die loopt van 0 graden (‘koud en negatief’) via 50 graden (‘neutraal’) tot 100 graden (‘warm en positief’). Met deze methode kunnen systematische vergelijkingen gemaakt worden. Uit dit onderzoek bleek dat mensen met een andere politieke voorkeur door Nederlanders (veel) negatiever worden beoordeeld dan mensen met een andere religie, een ander opleidingsniveau of andere etniciteit, en dan mensen afkomstig uit een gebied met een andere mate van verstedelijking of uit een andere regio. Daadwerkelijk negatieve gevoelens bleken er vooral te zijn tussen aanhangers van verschillende ideologische blokken: links en rechts. Daarbij lijken meningsverschillen over culturele thema’s meer afkeer op te roepen dan over economische onderwerpen, en politieke tegenstellingen tot meer onderlinge afkeer te leiden als ze samenvallen met niet-politieke scheidslijnen, zoals opleidingsniveau, leeftijd, stedelijkheid en mediaconsumptie (Harteveld, 2020).

Keijzer en Mepham (2021) stellen op basis van literatuur dat qua agendering van politieke thema’s door politieke partijen polarisatie in de tweede helft van de twintigste eeuw in Nederland lijkt te zijn afgenomen. Wel groeide het aantal politieke partijen in de Tweede Kamer ten koste van grotere partijen, en dit zou een indicator van polarisatie kunnen zijn, alhoewel de groepen niet een grote interne homogeniteit in opvattingen vertonen. Daarnaast is polarisatie tussen politieke partijen een zwakke indicator van sociale polarisatie, omdat de politieke polarisatie in bijvoorbeeld het integratiedebat veel hoger ligt dan de sociale polarisatie (Keijzer & Mepham, 2021). Dit bleek ook toen de politieke polarisatie na de moorden op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004) toenam, terwijl de sociale polarisatie in Nederland juist afnam. Politieke partijen kwamen sterker tegenover elkaar te staan, terwijl de heterogeniteit tussen groepen in de samenleving verminderde, omdat velen een verandering van het beleid wilden zien (Oosterwaal, 2008).

Opvallend is dat uit een onderzoek, uitgevoerd door een groot internationaal samenwerkingsverband in landen over de hele wereld waaronder Nederland, de kloof tussen politieke groeperingen aan weerszijden van een discussie mogelijk als groter wordt beschouwd dan deze in werkelijkheid is. Leden van politieke groeperingen bleken de negatieve percepties die mensen uit andere politieke groeperingen volgens hen hadden, aanzienlijk te overschatten. Ook bleek dat door de echte percepties van tegengestelde groepen te presenteren, deze negatieve percepties zouden verminderen (Ruggeri et al., 2021).

Het meten van polarisatie

Naar politieke, sociale en affectieve polarisatie wordt vooral kwalitatief onderzoek gedaan dat ingaat op de context, voedingsbodem en factoren die inspelen op polarisatie binnen een bepaalde samenleving. Sinds de jaren '90 wordt er ook meer kwantitatief onderzoek gedaan naar polarisatie. Waar in kwalitatief onderzoek de oorzaken en gevolgen van polarisatie centraal staan, probeert men met kwantitatief onderzoek (het niveau van) polarisatie te meten.

Esteban en Ray hebben in 1994 een polarisatiemaat voor politieke polarisatie gecreëerd, “[die] de mechanismen van identificatie en vervreemding [combineert] door zowel de relatieve afstand tussen

groepen als de relatieve grootte van de groepen mee te nemen in de berekening” (Oosterwaal, 2009, p. 373). Bij het meten van polarisatie komt vaak het economische aspect naar voren. Zo ligt de focus in het onderzoek van Duclos et al. (2004) op ongelijkheid tussen verschillende inkomensgroepen en de vervreemding tussen individuen die zich alleen met anderen van hetzelfde inkomen identificeren. Ook Grechyna (2015) schrijft hierover. Uit haar onderzoek is naar voren gekomen dat het niveau van vertrouwen in de medemens (gebaseerd op de vraag: zijn de meeste mensen te vertrouwen?) en het niveau van inkomensongelijkheid de meest invloedrijke factoren voor politieke polarisatie zijn.

2.4.2 Een polariserende samenleving?

Er bestaat geen eenduidig beeld van de mate van polarisatie onder de brede bevolking. Meningsverschillen op het individuele niveau over op een bepaald moment relevante thema's zoals integratie kunnen de laatste jaren nog wel toenemen, maar over bredere thema's is het moeilijk te stellen of polarisatie is toe- of afgenomen (Keijzer & Mephram, 2021). Uit een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van 2019 bleek dat Nederlanders de meeste spanning en conflict zien tussen mensen met en zonder migratieachtergrond. Daarbij wordt aangegeven dat in vergelijking met andere landen de Nederlandse combinatie van weinig ervaren sociaaleconomische en veel ervaren etnische spanningen opmerkelijk is. Als het gaat om tegenstellingen, wordt er wel het vaakst een tegenstelling gezien tussen arme en rijke mensen, waarna tussen lager- en hogeropgeleiden, tussen allochtonen en autochtonen en tussen werkenden en werklozen volgen. Ongeveer driekwart vindt dat de meningsverschillen in Nederland steeds groter worden. Als oorzaken daarvan worden de mentaliteit, de media en de multiculturele samenleving genoemd. Daarnaast is bijna driekwart van mening dat internet en sociale media tegenstellingen tussen mensen vergroten. Als het gaat om opvattingen over politieke kwesties zijn daar over het algemeen geen toenemende meningsverschillen waarneembaar. Thema's waarover de meningen de afgelopen tien jaar meer uiteen zijn gaan lopen, zijn de wenselijkheid van het EU-lidmaatschap, de globalisering en de directe zeggenschappen van burgers. In vergelijking met de jaren zeventig is er niet meer haat ontstaan vanwege andermans standpunten (Dekker & Den Ridder, 2019).

2.4.3 Gevoelsdynamiek en affectieve polarisatie

Naast argumenten en tegenargumenten rondom een bepaald thema, is de gevoelsdynamiek een belangrijk onderdeel van polarisatie, zoals het ESS (2019) het beschrijft. In een discussie kan van alles meespelen wat inhoudelijk niks met het onderwerp van de discussie te maken heeft, zoals geen gelijke kansen ervaren in de maatschappij of het gevoel hebben een tweederangsburger te zijn: de gevoelsdynamiek van polarisatie. Het volstaat daarom niet om als overheid enkel naar de argumenten te luisteren en daar feitelijk, analytisch en neutraal op te reageren; er spelen ook onderliggende thema's en verlangens die geadresseerd moeten worden. Voor polarisatie is het kenmerkend dat feiten en argumenten op een gegeven moment niet meer werken (ESS, 2019). Dit maakt het ook lastig om de werkelijke mate van polarisatie vast te stellen, waarbij natuurlijk ook meespeelt dat er verschillende definities en vormen van polarisatie zijn en dat het afhankelijk is welke je gebruikt. Hartevelde schrijft dan ook dat “de” polarisatie niet bestaat. Bovendien is het onderzoek naar bijvoorbeeld affectieve polarisatie in Nederland nog niet zo ver ontwikkeld (Hartevelde, 2019). Affectieve polarisatie zou sterk toenemen in de Verenigde Staten, en mogelijk ook in Nederland. Dit kan liggen aan de thema's die in het debat spelen, maar ook aan de manier waarop het debat wordt gevoerd. In Nederland is er nog geen sprake van affectieve polarisatie zoals in de Verenigde Staten (zo zou circa 15 procent van de Amerikanen geweld gerechtvaardigd vinden als de tegenpartij de verkiezingen zou winnen),

maar er is reden genoeg om de ontwikkelingen rondom polarisatie in Nederland in de gaten te houden (Hartveld, 2019).

Paul Dekker (hoogleraar Civil Society aan de Universiteit van Tilburg) stelde verder dat Nederland niet gepolariseerd is. Hij gaf aan dat het slechts een klein deel van de Nederlandse bevolking is dat zich aangetrokken voelt tot complottheorieën en zich op basis van onvrede gewelddadig uit. De tegenstellingen laten een toename in extremen zien, “maar daarmee verandert nog niet het overgrote deel van de publieke opinie” (Dutolong, 2021, p. 5). Ook bleek uit het SCP-onderzoek van 2019 dat er weinig aanwijzingen zijn voor toenemende meningsverschillen en verharding; over de hele linie is er geen sprake van afnemende overeenstemming in de publieke opinie (Dekker & Den Ridder, 2019). Men kan dus concluderen dat het niet zo gemakkelijk te stellen is hoe gepolariseerd Nederland nu precies is.

3 Instanties en programma's

In dit hoofdstuk worden verschillende instanties die zich bezighouden met de aanpak van polarisatie beschreven. Eerst wordt een overzicht van de nationale aanpak en actoren gegeven. Daarna worden de betrokken actoren op regionaal en lokaal niveau behandeld. Zo worden achtereenvolgens de rol van gemeenten, de politie en partnerorganisaties (jeugdhulpverlening en onderwijs) beschreven. Voordat we in gaan op de verschillende actoren en programma's per niveau, wordt eerst een overzicht gegeven in de tabel hieronder van actoren betrokken bij de aanpak van polarisatie.

Tabel 3.1 Overzicht van betrokken actoren bij de aanpak van polarisatie

NATIONAAL NIVEAU	
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
<i>Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)</i> De NCTV beschermt Nederland tegen bedreigingen die de maatschappij kunnen ontwrichten. ⁵	<i>Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS)</i> De ESS biedt gemeenten, professionals en gemeenschappen praktijkkennis aan over maatschappelijke spanningen en polarisatie en over radicalisering. ⁶
	<i>Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisation (JEP)</i> Platform JEP ondersteunt professionals die met en voor jeugd werken bij vragen rond polarisatie, radicalisering en extremisme. ⁷
Onderzoeks- en partnerorganisaties	Opleidingen en ondersteuning
<i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)</i> De VNG ziet het als haar taak om gemeenten waar nodig en gewenst ondersteuning te bieden op de dossiers polarisatie en radicalisering. ⁸	<i>Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR)</i> Het ROR traint professionals van (semi-) overheid in preventie en aanpak van radicalisering en extremisme. Onderdeel van het opleidingsinstituut DJI. ⁹
<i>Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS)</i> KIS doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten voor vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. ¹⁰	<i>Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO)</i> Gemeenten en andere overheidsinstanties kunnen om advies en ondersteuning vragen van het OMO bij (dreigende) onrust of in aanloop naar een besluit waarop heftige reacties worden voorzien. ¹¹

⁵ [Organisatie NCTV](#)

⁶ [Over de ESS.](#)

⁷ [Over Platform JEP.](#)

⁸ Zannoni en Van der Varst, 2007, p. 5.

⁹ [Over het ROR.](#)

¹⁰ [Het kennisplatform.](#)

¹¹ [Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust.](#)

REGIONAAL NIVEAU

Regiobureaus en regionale veiligheidscoalities

Op regionaal niveau bestaan er verscheidene samenwerkingsverbanden om veiligheidsthema's zoals radicalisering, maatschappelijke onrust en ondermijning aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR), het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid regio Den Haag (RSIV), het Regiobureau Integrale Veiligheid Oost-Brabant (RIVOB) en de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland.

Zorg- en Veiligheidshuizen

Zorg- en Veiligheidshuizen zijn een samenwerkingsverband tussen organisaties uit het veiligheids- en zorgdomein zoals de politie, het Openbaar Ministerie, gemeenten en welzijnsorganisaties. Zorg- en Veiligheidshuizen zijn bedoeld om op casusniveau tot een aanpak te komen van 'complexe doelgroepen'.¹²

LOKAAL NIVEAU

Gemeente

De gemeente heeft de regierol in de lokale aanpak van polarisatie. Gemeenten zijn nodig bij de signalering, indamming en bestrijding van polarisatie.

Politie

De aanpak van polarisatie is een taak van de politie, omdat polarisatie tot verstoring van de openbare orde kan leiden. De politie richt zich op zowel de signalering als interveniëring.

Justitie

Het Openbaar Ministerie (OM), bureau Halt en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn justitiële partners in de aanpak van polarisatie. Justitie heeft een rol bij de aanpak van polarisatie wanneer er strafbare feiten zijn gepleegd.

Scholen

Jongeren zijn vatbaar voor polariserende invloeden. Scholen zijn daarom een belangrijke partner bij de aanpak van polarisatie voor gemeenten. In het onderwijs ligt de focus op de preventie van polarisatie.

Jeugdhulpverlening

Door dichtbij jongeren te staan, hun leef- en denkwereld (proberen) te begrijpen en te investeren in regulier contact met jongeren, proberen professionals in de jeugdhulpverlening sociale cohesie te behouden en polarisatie te voorkomen.

3.1 Nationale aanpak

Op nationaal niveau worden de ontwikkelingen op het gebied van polarisatie onderzocht en gemonitord. De actoren betrokken bij en de programma's binnen de aanpak van polarisatie zijn terug te vinden in tabel 2.1 en worden in deze paragraaf beschreven.

3.1.1 Nationale programma's en actoren

Tot 2013 werd polarisatie voornamelijk gezien als een thema voor het veiligheidsdomein. In 2013 werden voor het eerst ook sociaalgerichte partners betrokken bij programma's omtrent de aanpak van radicalisering, extremisme en polarisatie (De Waele et al., 2017). Het Ministerie van SZW zette samen met het Ministerie van VenJ en de NCTV het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme op (Ministerie van JenV et al., 2014). Naar aanleiding van dit actieprogramma werd de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) opgericht in 2015. Datzelfde jaar werd het FORUM Instituut overgenomen door het Verwey-Jonker Instituut en Movisie. Zij richtten samen het Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) op. Dit

¹² [Zorg- en Veiligheidshuizen](#).

kennisplatform wordt gefinancierd door het Ministerie van SZW. In 2018 werd het Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie (JEP) opgericht naar aanleiding van het rapport *Weerbare jongeren, weerbare professionals* van Azough (2017) op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Bovenstaande instanties voorzien gemeenten, burgemeesters, ambtenaren en professionals van kennis en mogelijke handelingen over de aanpak van polarisatie. Het Rijksopleiding-instituut tegengaan Radicalisering (ROR), onderdeel van het opleidingsinstituut DJI, traint professionals in (semi-)overheid in de preventie en aanpak van radicalisering en extremisme (ROR, z.d.). Daarnaast bestaat ook het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO), onderdeel van het Ministerie van BZK. Een gemeente of andere overheidsinstantie kan het netwerk om hulp vragen bij een dreigende situatie of in de aanloop naar een besluit waarop heftige reacties worden voorzien (Netwerk Weerbaar Bestuur, z.d.).

Betrokken actoren bij de aanpak van polarisatie vanuit de kant van radicalisering en extremisme zijn, onder andere, de AIVD¹³, het Landelijk Steunpunt Extremisme (LSE)¹⁴ en Regionale en Landelijke Informatie- en Expertise Centra (RIEC-LIEC)¹⁵.

3.1.2 Weerbaarheid

In de Nationale Veiligheid Strategie van 2019 werd gesteld dat de overheid intensiever gaat samenwerken tegen polarisatie door middel van een brede overkoepelende aanpak gericht op het bevorderen van samenleven. Polarisatie en onbehagen hoeven niet direct negatief of van directe invloed te zijn op veiligheid. Omdat polarisatie wel schade kan toebrengen aan de sociale stabiliteit en de democratische rechtsstaat, richt het kabinet zich op het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving en vroegsignalering. Het doel is om te de-escaleren bij onwenselijke maatschappelijke spanningen en polarisatie en om radicalisering en extremisme voor te zijn dan wel te herkennen. Het weerbare individu, de weerbare groep, de weerbare samenleving en de weerbare (lokale) overheid staan centraal. Het individu en de gemeenschap kunnen zich weren tegen polariserende en onverdraagzame boodschappen door te investeren in weerbaarheid. Er is ingezet op leren (het kunnen omgaan met polarisatie door het vertalen van kennis over (omgaan met) polarisatie naar de alledaagse praktijk) en op het vergroten van kennis over het demonstratierecht bij gemeenten en hun bestuurders. De versterkte aanpak op polarisatie blijft noodzakelijk vanwege de zorgen in de samenleving. Het kabinet is bezig kennis over polarisatie en het kunnen anticiperen op demonstraties verder op te bouwen en te verspreiden, met als doel een beter handelingsperspectief en bruikbare beleidsinterventies om polarisatie tegen te gaan (NCTV, 2021a).

Communicatie

Bij polarisatie is het belangrijk dat de overheid alle vormen van maatschappelijke onrust meeneemt in haar beleid en communicatie, waarbij communicatie een belangrijk beleidsinstrument is (NCTV, 2021a). In 2019 heeft de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) van het Ministerie van Algemene Zaken het rapport *Moet dat nou zo?! Communicatie in tijden van onbehagen* gepubliceerd (2019). In het rapport wordt onder andere beschreven hoe de overheid om kan gaan met onvrede bij burgers. Een methode die toegepast kan worden bij het omgaan en contact leggen met ontevreden burgers is de dilemmalogica. "Dilemmalogica is een methode die helpt om bij lastige opgaven contact te maken over wat partijen uiteendrijft én verbindt" (DPC, z.d.). Door aansluiting te zoeken en bereidheid te

¹³ [Home | AIVD](#).

¹⁴ [Welkom - Landelijk Steunpunt Extremisme](#).

¹⁵ [De RIEC's en het LIEC | RIEC-LIEC Informatie- en Expertisecentrum](#).

tonen, kan een overheidsfunctionaris ontdekken wat er voor die persoon écht toe doet. Daarmee legt hij of zij de basis voor meer begrip en draagvlak.

“In het woord dilemma ligt besloten dat je twee mogelijkheden hebt. Hoe help je de logica te zien: kijk je naar de polen of wat er tussen zit?” (DPC, z.d.). Een ‘kijkkader’ op basis van drie stappen is hiervoor opgezet.

1. Erken de zorgen: ga na wie betrokken zijn bij het dilemma en wat hun zorgen en verlangens zijn. Wat schuurt?
2. Orden de zienswijzen: breng in kaart wat betrokkenen scheidt en bindt. Schets de bandbreedte (kaders, scenario's).
3. Bied perspectief: benut gedeelde vragen, waarden en wensen om te bepalen wie wat kan doen. Spreek dat af (DPC, z.d.).

3.2 Regionale aanpak

De aanpak van polarisatie is in Nederland voornamelijk op het nationale en lokale niveau georganiseerd. Op regionaal niveau lijkt polarisatie echter ook steeds vaker een thema te zijn. In deze paragraaf wordt de regionale aanpak van polarisatie beschreven.

3.2.1 Regionaal niveau

Polarisatie en radicalisering beperken zich niet tot gemeentegrenzen en komen vaak voor op regionaal niveau. Tegenwoordig wordt deze regionale dimensie gefaciliteerd door sociale media, waardoor het makkelijker is geworden om op bovenlokaal niveau in contact te komen met medestanders en om groepen te vormen. Arts en Butter (2011, p. 25) schrijven dat een regionale aanpak van polarisatie en radicalisering meerwaarde kan hebben door de aanwezigheid van een bovenlokale of regionale organisatie die of een netwerk dat zich richt op het signaleren van en interveniëren bij polarisatie.

Er bestaan regiobureaus en regionale veiligheidscoalities die op regionaal niveau opereren en zich richten op thema's zoals ondermijning, radicalisering en maatschappelijke onrust. Hoewel de benaming van de regionale samenwerking verschilt, bestaan de samenwerkingsverbanden vrijwel overal uit dezelfde partners, namelijk gemeenten van de desbetreffende regio, politie, OM en een netwerk van zorg- en veiligheidspartners. Voorbeelden van deze regionale samenwerkingsverbanden zijn de Veiligheidsalliantie regio Rotterdam (VAR)¹⁶, het Regionaal Samenwerkingsverband Integrale Veiligheid regio Den Haag (RSIV)¹⁷, het Regiobureau Integrale Veiligheid Oost-Brabant (RIVOB)¹⁸ en de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland¹⁹.

Daarnaast zijn er ook Zorg- en Veiligheidshuizen die zich bezighouden met polarisatie. Veelal wordt polarisatie hier geschaard onder het thema contraterrorisme, extremisme en radicalisering. Het zorg- en veiligheidsdomein komen bij elkaar in dit samenwerkingsverband waarin ketenpartners zoals gemeenten, de politie, het OM en welzijnsorganisaties problemen signaleren, hier oplossingen voor bedenken en deze samen uitvoeren. Daarnaast is het een onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid (CCV, z.d.-2). In sommige regio's is een

¹⁶ [Home \(veiligheidsalliantie.nl\)](http://www.veiligheidsalliantie.nl).

¹⁷ [Home \(rsiv.nl\)](http://www.rsiv.nl).

¹⁸ [Home - RIVOB](http://www.rivob.nl).

¹⁹ [Home - Veiligheidscoalitie](http://www.veiligheidscoalitie.nl).

Zorg- en Veiligheidshuis gekoppeld aan de veiligheidsregio (bijvoorbeeld in Noord-Holland Noord).²⁰

3.2.2 Regionale risicoprofielen

Polarisatie is een thema dat terugkomt in de regionale risicoprofielen van veiligheidsregio's. In meer dan de helft van deze risicoprofielen wordt polarisatie expliciet of impliciet beschreven.²¹ Niet elke veiligheidsregio gebruikt de term polarisatie; er wordt bijvoorbeeld ook onder de noemer maatschappelijke onrust over polarisatie geschreven. Wanneer het over polarisatie gaat, betreft dit voornamelijk de tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen in de samenleving, collectief gevoelde onvrede en maatschappelijke onrust. Triggers van polarisatie die genoemd worden door de veiligheidsregio's zijn, onder andere, demonstraties die uit de hand lopen, een terroristische aanslag of de terugkeer van een ex-gedeteneerde in een woonwijk. Daarnaast worden ook thema's zoals ondermijning, extremisme en terrorisme vaak behandeld in hetzelfde gedeelte onder de noemer 'sociaal-maatschappelijke omgeving'.

Ondanks dat 15 van de 25 veiligheidsregio's over (een vorm van) polarisatie schrijven, wordt er geen duidelijke rol beschreven voor de veiligheidsregio. Een aantal veiligheidsregio's beschrijft polarisatie als een trend of een recente ontwikkeling waar de samenleving steeds meer mee te maken krijgt. Polarisation is een nieuw risico en behoort niet tot de 'klassieke' rampen. Desalniettemin, zo schrijft Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (2019), hebben deze incidenten wel een vergelijkbare impact als een aantal andere sociaal-maatschappelijke scenario's. Ook de Rijksoverheid ziet deze ontwikkeling. Naast 'klassieke' rampen worden veiligheidsregio's ook steeds vaker om inzet gevraagd bij andere incidenten en rampen. Een voorbeeld hiervan was de rol van veiligheidsregio's in 2015 bij de komst van grote aantallen vluchtelingen (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2016; Wijkhuijs & Van Duin, 2017). Het lijkt dus goed denkbaar dat in de toekomst de veiligheidsregio's ook steeds vaker worden ingezet bij problemen die het gevolg zijn van polarisatie.

3.3 Gemeenten

De uitvoering van de aanpak van polarisatie gebeurt op lokaal niveau. Gemeenten hebben hierbij de regierol. In deze paragraaf worden de gemeentelijke aanpak van polarisatie, voorbeelden van gemeente-initiatieven en het integraal veiligheidsbeleid beschreven.

3.3.1 Gemeentelijke aanpak van polarisatie

De aanpak van polarisatie is voornamelijk een taak van gemeenten. De aanpak bestaat uit preventie, signalering en intervensie. Gemeenten worden door partnerorganisaties die dicht op de samenleving staan en contacten hebben, zoals de politie, jeugdhulpverlening, scholen en maatschappelijke organisaties, geholpen bij het uitvoeren van het beleid. Zoals vermeld, heeft de gemeente hierbij de regierol (Van Wonderen, 2019, p. 4). Wat betreft preventie richten gemeenten zich op het verminderen van de voedingsbodem voor polarisatie, waarbij de partnerorganisaties helpen (VNG, 2008, p. 11).

²⁰ Zie [Zorg- en Veiligheidshuis veiligheidsregio Noord-Holland Noord](#).

²¹ Alle 25 regionale risicoprofielen zijn doorgenomen. De documenten zijn afkomstig van de websites van de veiligheidsregio's.

Uit de evaluatie van het Actieplan Polarisatie en Radicalisering (2007-2011) bleek dat de regierol van gemeenten en de samenwerking met partners vanuit openbare orde, onderwijs, jeugdhulpverlening, welzijn en wijkgericht werken van groot belang waren. Daarbij is het Actieplan een belangrijke impuls geweest voor het lokale niveau om polarisatie- en radicaliseringsprojecten op te zetten (De Waele et al., 2017). Echter, de ervaring, kennis en capaciteit opgedaan gedurende de jaren van het Actieplan vielen weg, doordat er geen vervolg kwam (Noordegraaf et al., 2016). In 2014 begon het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, waarmee een verschuiving richting radicalisering en (contra)terrorisme plaatsvond. Tot 2011 voerden landelijke initiatieven en sociale projecten de hoofdtoon. Vanaf 2014 werd er voor een gebiedsgerichte benadering gekozen, “waarbij de potentiële of acute dreiging in een bepaald gebied leidend is voor de inzet door individueel maatwerk” (Noordegraaf et al., 2016, pp. 138-139).

Denkkaders en handreikingen

In 2015 werd het denkkader van Bart Brandsma een populaire methode van depolarisatie voor gemeenten, politie en lokale bestuurders. Brandsma pleit voor het versterken van het ‘stille midden’ in plaats van het bij elkaar proberen te brengen van de tegenpolen (Brandsma, 2015). In 2019 publiceerde de ESS de handreiking *Inzicht in (de)polarisatie* naar aanleiding van de onrust die een jaar eerder rondom de intocht van Sinterklaas was opgetreden. In deze handleiding wordt het denkkader van Brandsma gebruikt. De gemeente heeft de regierol bij de aanpak van polarisatie, waarbij het van groot belang is dat ze weet wat er speelt. Door de lokale wij-zij-dynamiek in beeld te brengen, de positie van spelers te bepalen, een strategie op te zetten en deze strategie te borgen, kan een gemeente een situatie depolariseren (ESS, 2019).

De laatste jaren zijn er door meerdere instanties handreikingen geschreven, voornamelijk voor bestuurders, ambtenaren en professionals op lokaal niveau. In het kader hieronder wordt een overzicht gegeven van een aantal handreikingen.

Handreikingen over polarisatie

Het ontstaan, de manifestatie en gevolgen van polarisatie zijn bekend, maar hoe ga je hier als gemeente, ambtenaar of professional mee om? De laatste jaren zijn er door verschillende organisaties handreikingen opgesteld om gemeenten, ambtenaren en professionals te helpen bij de aanpak van polarisatie. Hieronder noemen we er een aantal:

- > Handreiking *Inzicht in (de)polarisatie – Met de focus op de intocht van Sinterklaas* (ESS, 2019).
- > Handreiking *Van polarisatie naar verbinding in buurten* (Van Wonderen (KIS), 2019).
- > *Handreiking depolarisatie voor alle burgemeesters* (VNG, 2019).
- > E-learning ‘Polarisatie herkennen, aanpakken en voorkomen’ (Movisie Academie (KIS), 2020).
- > *Polarisatie tegengaan met theater op school* (De Winter-Koçak et al. (KIS), 2020).
- > Inventarisatie van interventies gericht op het versterken van weerbaarheid van individuen en gemeenschappen in *Weerbare individuen, weerbare gemeenschappen* (ESS, 2021).

3.3.2 Integraal veiligheidsbeleid

Ook bij het opstellen van het integraal veiligheidsbeleid heeft de gemeente de regierol. De gemeente zorgt voor afstemming met de politie en het OM bij het schrijven van het beleid. In een integraal veiligheidsplan (IVP) worden de doelen op het gebied van veiligheid beschreven (CCV, z.d.-1). Het IVP wordt veelal aan de hand van de methode Kernbeleid Veiligheid van de VNG opgesteld (Van Gaalen, 2017). Het Kernbeleid Veiligheid behandelt verschillende aspecten van veiligheid op gemeentelijk niveau, waaronder een veilige woon- en leefomgeving, bedrijvigheid en veiligheid, jeugd en veiligheid, fysieke veiligheid en

integriteit en veiligheid. Een van de nieuwe onderdelen in het Kernbeleid Veiligheid van 2017 is het belang van burgerparticipatie en wijk- en gebiedsgericht werken. Wijk- en gebiedsgericht werken komt ook terug in de regionale risicoprofielen van veiligheidsregio's, waarin veel van de veiligheidsregio's aangeven onrust in de wijk of buurtrellen als risico's te zien.

Het verschilt per gemeente of polarisatie (en radicalisering) behandeld wordt in het integraal veiligheidsplan. Waar de gemeenten Groningen, Zwolle en Haarlem bijvoorbeeld niet ingaan op polarisatie, schrijven Tilburg, Gouda en Den Haag uitgebreid(er) over het thema.²² Het thema polarisatie en radicalisering vergt extra inzet, aldus de gemeente Tilburg. De gemeente werkt aan de hand van het 'Actieplan voorkomen radicalisering en polarisatie' uit 2015 (Gemeente Tilburg, 2018). Voor de gemeente Gouda zijn radicalisering en polarisatie een van de prioriteiten. De gemeente onderhoudt belangrijke netwerken om polarisatie aan te pakken en het thema bespreekbaar te houden met zowel partnerorganisaties als inwoners. "Momenteel worden op pilot-basis diverse maatregelen genomen om op buurtniveau polarisatie te voorkomen en tegen te gaan" (Gemeente Gouda, 2019, p. 20). De gemeente Den Haag heeft de doelstelling om de weerbaarheid van de stad te versterken door, onder andere, polarisatie tegen te gaan. De gemeente geeft aan dat er in recente jaren een toename is van polarisatie "tussen religieuze groepen, links- en rechtsactivisme en -extremisme en mensen met en zonder migratie-achtergrond" (Gemeente Den Haag, 2019, p. 12). De organisatie en veiligheidsspeerpunten van de burgemeester helpen de gemeente bij de aanpak van polarisatie. Daarnaast is de Rijksoverheid een belangrijke facilitator en werken de gemeenten hier nauw mee samen. "Het college is enthousiast over de manier waarop dat gaat" (Gemeente Den Haag, 2019, p. 13).

Voorbeelden van aanpak polarisatie in gemeenten

Veel gemeenten, of buurten binnen gemeenten, organiseren ontmoetingsplekken en activiteiten om bewoners met elkaar in contact te laten komen. Veel van deze projecten zijn erop gericht om de sociale cohesie van de gemeente of buurt te verbeteren of te versterken. Voorbeelden zijn 'de WIJ-samenleving' in Rotterdam, 'Utrecht zijn we samen' in Utrecht en 'de Haagse Huiskamer' in Den Haag.

> De WIJ-samenleving in Rotterdam

Na de aanslagen in Parijs in 2015 kwam het programma 'WIJ-samenleving' tot stand in Rotterdam. 'WIJ-bijeenkomsten' werden georganiseerd door burgemeester Aboutaleb en vier wethouders om in gesprek te gaan met Rotterdammers over de samenleving. Het project werd uitgebreid en ondertussen worden er meerdere bijeenkomsten en evenementen georganiseerd door de gemeente. Het doel van de bijeenkomsten is om de sociale cohesie in Rotterdam te vergroten. Voorbeelden van activiteiten zijn "dialogotafels op scholen, forumtheater, uitwisselingen van predikanten en imams, levensverhalen van Antilliaanse moeders, Socratische gesprekken" (Resilient Rotterdam, z.d.).

> Utrecht zijn we samen

Om Utrecht weerbaarder te maken tegen polarisatie en radicalisering is het actieplan 'Utrecht zijn we samen' opgericht. Het doel is om met het actieplan (extreme) onverdraagzaamheid aan te pakken door radicalisering te voorkomen, tijdig te herkennen en tegen te gaan. Het actieplan is gemaakt en wordt gezamenlijk uitgevoerd door de gemeente, politie, scholen en verscheidene maatschappelijke organisaties. Concrete acties op het gebied van integratie en acceptatie, opvoeding, onderwijs, werk en communicatie worden in het plan gegeven (Gemeente Utrecht, 2018).

> De Haagse Huiskamer

²² Zie de CCV-[database](#) voor de integrale veiligheidsplannen van de gemeenten.

De Haagse Huiskamer is een creatief platform voor mensen die zich willen inzetten voor de integratie van vluchtelingen in Den Haag. Zo bouwt de organisatie aan een veerkrachtige stad waarin iedereen zich thuis voelt. Er worden bijeenkomsten en activiteiten georganiseerd via een initiatievenbank. Met behulp van de initiatievenbank kunnen vraag en aanbod elkaar makkelijk vinden, vullen projecten elkaar aan en kan er een duurzame visie ontstaan om nieuwe bewoners van Den Haag op een goede manier een plekje te geven (Haagse Huiskamer, z.d.).

3.4 Politie en justitie

Niet alleen bij de handhaving van een incident, maar ook bij de preventie van polarisatie is de politie betrokken. De rol van de politie bij de aanpak van polarisatie, het ruimtelijke domein en het digitale domein worden in deze paragraaf beschreven. Tenslotte wordt ook de rol van justitie bij de aanpak van polarisatie behandeld.

3.4.1 De rol van de politie bij de aanpak van polarisatie

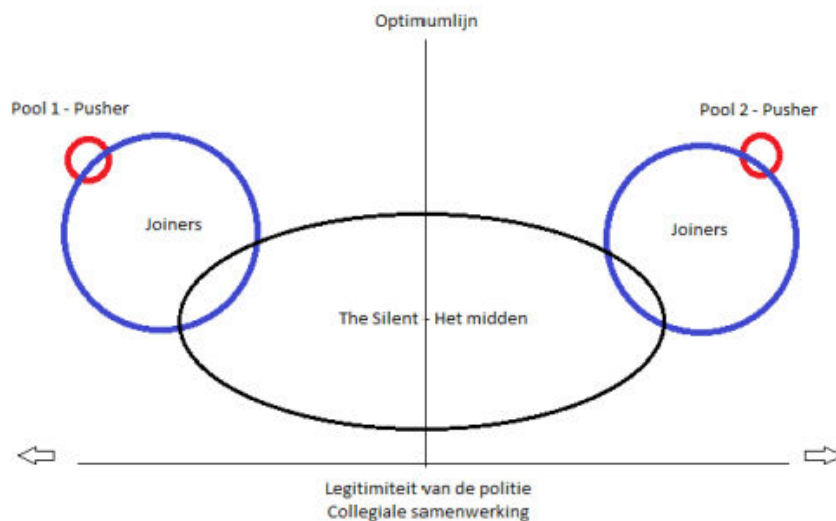
Polarisatie raakt het werk van de politie, omdat ze tot een verstoring van de openbare orde kan leiden. “In het bijzonder dreigende spanningen en daadwerkelijke incidenten vergden inzet vanuit de politie” (Zannoni et al., 2008, p. 46). Zo beschrijft de Inspectie JenV (2019) drie taken van de politie bij de aanpak van polarisatie. Ten eerste heeft de politie een ‘antennefunctie’. Wijkagenten en gebiedsgebonden politiemedewerkers hebben zicht op de wijk en kunnen spanningen signaleren. Hierbij is samenwerking met partners zoals jongerenwerkers en sleutelfiguren van groot belang. Zij kunnen de politie van informatie voorzien over nieuwe verschijnselen. Ten tweede kan de politie wanneer er spanningen gesignaleerd zijn, deze agenderen op de lokale veiligheidsagenda. En ten derde: “indien de openbare orde wordt verstoord in de wijk en/of strafbare feiten worden gepleegd, treedt de politie handhavend op in samenwerking met haar partners” (Inspectie JenV, 2019, p. 6).

Onderzoek

De politie is ook actief op het gebied van polarisatie op regionaal en nationaal niveau. Bij de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO) houden wetenschappers van de afdeling Analyse & Onderzoek zich bezig met verschillende thema's binnen polarisatie (denk aan rechtsextremisme, moslimextremisme en dergelijke). De Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) richt zich samen met het Bureau Nationale Veiligheid op de nationale veiligheid en de duiding van vraagstukken. Die kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor informatievoorziening van het kabinet (Respondent).

3.4.2 De politie in het midden

Bij polarisatie proberen de twee tegenpolen aanhangers te werven uit het midden. Door het midden hier ‘weerbaarder’ tegen te maken, kan polarisatie worden verminderd of tegengegaan (Brandsma, 2015). Ook de politie moet in het midden staan. Dit is inherent aan de legitimiteit van de politie. “Als we als organisatie naar één van beide polen ‘kleuren’ worden we door delen van de samenleving niet meer herkend als ‘onze politie’”, aldus Brandsma (2015). In het midden kiest de politie geen kant en kan ze empathie tonen naar beide groepen. Om als politie de optimumlijn (zie figuur 2.2.) te volgen en in het midden te staan, is het van belang dat de organisatie het middenveld kent. “Community policing’ is een strategie om het middenveld te kennen” (Brandsma, 2015). Kennis van de gemeenschap, de wijk en de partnerorganisaties is belangrijk om signalen op te kunnen pikken en preventieve actie te ondernemen indien nodig.



Figuur 3.1 Het denkkader van Bart Brandsma over de dynamiek van polarisatie en de positie van de politie (bron: Brandsma, 2015).

3.4.3 Gebiedsgebonden politiemedewerkers

De aanpak van polarisatie bij de politie wordt voornamelijk ondergebracht bij gebiedsgebonden politiemedewerkers (GGP-medewerkers), onder wie wijkagenten. Zij staan dichtbij de wijk, hebben kennis van wat er daar speelt en hebben een lokaal netwerk van partners en partnerorganisaties. Een trend van de laatste jaren, aldus de politie, is dat GGP-medewerkers moeten ‘omgaan met de wereld in de wijk’. De Nederlandse samenleving is zeer divers geworden en mensen met verschillende achtergronden, levensstijlen en opvattingen leven daardoor dicht op elkaar. Verschillen tussen groepen hoeven niet per se, maar kunnen wel schuren. Voornamelijk GGP-medewerkers krijgen hiermee te maken. Ook voor de rest van de politie, maar vooral voor hen is het daarom van belang om in het midden te blijven en geen kant te kiezen (De Vries & Henssen, 2018).

GGP-medewerkers kunnen sleutelfiguren zijn in het lokale netwerk bij de aanpak van polarisatie. “Een sleutelfiguur is een sociaal betrokken individu met toegang tot brede en verschillende informele en formele netwerken” (ESS, 2018). Een wijkagent is een voorbeeld van een sleutelfiguur van een formele organisatie. Als frontliniemedewerker is hij of zij in staat makkelijk contact te leggen en groepen te bereiken die soms moeilijk bereikbaar zijn. Ook jongerenwerkers, docenten en religieuze leiders kunnen sleutelfiguren zijn (ESS, 2018). Het is van groot belang dat de politie samenwerkt met andere lokale sleutelfiguren om elkaar op de hoogte te kunnen houden van wat er speelt en gezamenlijk de sociale cohesie van de wijk of gemeenschap te behouden of te bevorderen.

3.4.4 Modern activisme en ‘webagenten’

De verbondenheid via digitale netwerken en modern activisme gebeurt steeds meer en op een ad hoc manier, waardoor het activisme snel kan opschalen, een dreiging kan vormen en kan leiden tot een incident. Dit is veelal als reactie op een voorgaand incident. Door de laagdrempelige verbondenheid is sterk leiderschap niet nodig en komt modern activisme steeds vaker als een sociale beweging vanuit een horizontaal netwerk tot stand. Dit maakt het voor de politie lastiger om modern activisme aan te pakken (Schemers, 2019). Uitspraken, opinies en de berichtgeving van incidenten die tot tegenstellingen kunnen leiden,

worden via sociale media ook gemakkelijker verspreid. Daarnaast kunnen mensen die een bepaalde mening delen elkaar tegenwoordig gemakkelijker vinden en zo een online ‘bubbel’ van gelijkgezinden creëren. Deze ontwikkelingen kunnen polarisatie in de hand werken en zijn voor autoriteiten zoals de politie soms lastig om grip op te krijgen.

De laatste jaren zijn de online en offline werelden steeds meer naar elkaar toe gegroeid. Deze ontwikkeling zal zich de komende jaren doorzetten. Daarom is het van groot belang dat ook de lokale driehoek (burgemeester, politie en OM) goed verbonden is met de digitale samenleving om zo ontwikkelingen te kunnen monitoren. Door te analyseren waar de autoriteiten elkaar digitaal kunnen ondersteunen, kan de lokale driehoek zichzelf versterken en vroegtijdig problematische ontwikkelingen signaleren en mogelijk voorkomen (De Vries & Bantema, 2021). De politie heeft al enigszins ingespeeld op de vervaging van de online en offline wereld. Er “zijn veel politieagenten – en bijna alle wijkagenten – beroepsmatig actief op sociale media, er worden vlogs gepubliceerd, er zijn digitale wijkagenten, er worden digitale spreekuren gehouden, er zijn online volgdiensden en er wordt geëxperimenteerd met een webcareteam dat 24 uur per dag op de sociale-mediakanalen surveilleert” (De Vries & Henssen, 2018).

3.4.5 Justitie

Justitiële partners die betrokken zijn bij de aanpak van polarisatie zijn het OM, Bureau Halt en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Deze instituties hebben verschillende rollen, maar zijn alle drie gericht op het signaleren van en het interveniëren bij polarisatie en radicalisering (Zannoni et al., 2008). “Het OM treedt op als strafrechtelijke grenzen worden overschreden” (OM, 2021). Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld discriminatie of racisme. Net zoals bij de politie is het vertrouwen van burgers in justitiële instituties van belang. In de afgelopen jaren heeft de meerderheid van de bevolking aangegeven vertrouwen te hebben in de Nederlandse rechtsstaat, maar tegengeluiden van de minderheid die geen vertrouwen heeft, komen steeds vaker voor (OM, 2021).

Een andere justitiële partner van de gemeente bij de aanpak van polarisatie is Bureau Halt. Wanneer een jongere een strafbaar feit heeft gepleegd of ernstig in de problemen is geraakt, komt hij of zij in aanraking met Bureau Halt. Van de justitiële partners richt de DJI zich het meest op radicalisering. In 2006 is er een project opgezet, in opdracht van het Ministerie van Justitie, om vervreemding van jongeren van de Nederlandse samenleving tegen te gaan (Zannoni et al., 2008).

3.5 Partnerorganisaties: jeugdhulpverlening en onderwijs

Partnerorganisaties spelen een belangrijke rol in de aanpak van polarisatie door dicht bij de bevolking te staan en te weten wat er speelt in de wijk. Twee soorten partnerorganisaties die zich richten op jongeren zijn jeugdhulpverlening en scholen. De rol van deze organisaties bij de aanpak van polarisatie wordt in dit deel beschreven.

3.5.1 Jongeren en polarisatie

Partnerorganisaties zoals jeugdhulpverlening en scholen richten zich in de aanpak van polarisatie op jongeren. “Jongeren zijn gevoelig voor polariserende invloeden” (Van Wonderen & Van den Berg, 2019, p. 28). Tijdens het zoeken naar en ontwikkelen van een eigen identiteit speelt hun sociale omgeving een grote rol. Tevens hebben jongeren de drang

om bij een groep te willen horen. Jongeren met een migratieachtergrond bijvoorbeeld zullen zich sneller identificeren met een groep jongeren die dezelfde ervaringen deelt. In groepsverband kunnen bepaalde ideeën en meningen versterkt worden, omdat de groepsleden gelijkgezind zijn en elkaars ideeën versterken. Hierdoor komt vaak ‘wij-zij denken’ op gang, waardoor een groep afstand neemt van andere groepen. Spanningen tussen groepen jongeren komen in de praktijk niet veel voor. Hulpverleners en praktijkdeskundigen zien juist veel spanningen onder jongeren ten opzichte van (overheid)instituten, de maatschappij en professionals (Van Wonderen & Van den Berg, 2019, p. 41).

Door de opkomst en grote populariteit van sociale media onder jongeren kunnen spanningen ook online opbouwen en soms tot offline incidenten leiden. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) stelt dat online spanningen voornamelijk ‘verticale spanningen’ zijn, oftewel de discussie en de spanningen tussen groepen en de overheid. Deze groepen creëren vaak een ‘informatiebubbel’ waarin groepsleden elkaars ideeën en meningen ondersteunen. ‘Horizontale polarisatie’ – polarisatie die zich uit in discussie tussen verschillende groepen – komt minder vaak voor. Men spreekt dus vooral over elkaar, maar niet met elkaar. Affectieve polarisatie – “de meningsverschillen veranderen niet per se, maar de wederzijdse beeldvorming en waardering van mensen met verschillende meningen worden negatiever” (Dekker & Den Ridder, 2019, p. 44) – kan door de continue bevestiging van elkaars ideeën binnen groepen worden versterkt (Van Wonderen & Van den Berg, 2019, p. 42).

3.5.2 Jeugdhulpverlening

Lokale instituten als scholen, jongerenwerk en jeugdhulporganisaties worden betrokken bij de aanpak van polarisatie onder jongeren wanneer de samenleving en ouders hier niet genoeg aan kunnen doen. Deze rol krijgen de instituten steeds vaker (Azough, 2017). Door dichtbij jongeren te staan, hun leef- en denkwereld (proberen) te begrijpen en te investeren in regulier contact met jongeren, proberen professionals in de jeugdhulpverlening sociale cohesie te behouden of te bevorderen. De relatie met de jongeren is horizontaal om de afstand tussen de professional en de jongeren zo klein mogelijk te houden en als professional een sterke informatiepositie te vergaren (VNG, 2008, p. 41). Bereik hebben tot de doelgroep is van groot belang om op gerichte wijze bij te kunnen dragen aan de integrale aanpak van problematiek onder jongeren. Professionals proberen zowel sociale als affectieve polarisatie tegen te gaan door negatieve beeldvorming en waardering tussen groepen aan te pakken. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het adresseren van vooroordelen die jongeren hebben van andere mensen en/of groepen (VNG, 2008, p. 42).

Bij de aanpak van polarisatie onder jongeren staat identiteit centraal. Jongeren zijn hun eigen identiteit aan het ontwikkelen en zijn hierdoor vatbaar voor invloeden uit de samenleving en hun directe omgeving. Daarom werken jeugdhulpverleners niet alleen met jongeren, maar zoeken ze ook de verbinding met de wijk en samenwerking met politie en scholen. Het investeren in de relatie met jongeren en de verbinding in de wijk is van groot belang, omdat daarmee een vertrouwensrelatie en samenwerking opgezet kunnen worden. Bij het tegengaan van polarisatie is een integrale aanpak vereist, waaraan scholen, jeugdhulpverlening en maatschappelijk werk nauw samenwerken (Azough, 2017).

Een probleem dat jeugdhulpverleners vaak ervaren, is dat ze in de ketensamenwerking met partnerorganisaties niet een gelijkwaardige positie hebben. Door nauwe contacten te hebben met jongeren, hebben jeugdhulpverleners een gunstige informatiepositie. Deze informatie wordt doorgegeven aan bijvoorbeeld de politie, maar daar krijgen ze vaak weinig van terug

te horen. Tevens krijgen ze vaak ook niet te horen wat er met de signalen is gedaan of resulteert een signaal in het hard ingrijpen door de politie zonder de jeugdhulpverlener daarvan op de hoogte te stellen. Dit kan schadelijk zijn voor de vertrouwensrelatie tussen de jeugdhulpverlener en de jongeren (Azough, 2017).

3.5.3 Onderwijs

In de aanpak van polarisatie zijn scholen belangrijke partners. In het primair en voortgezet onderwijs ligt de focus op de preventie van polarisatie. In het hoger onderwijs focust men zich naast preventie ook op het signaleren en interveniëren. Er zijn verschillen tussen scholen en de invulling van de rol die een school heeft in de aanpak van polarisatie. De invulling is niet alleen aan de school zelf, maar wordt vaak in overleg met overige partnerorganisaties en de gemeente bepaald. Vanaf 1 februari 2006 is het onderwijs wettelijk verplicht om bij te dragen aan de integratie van jongeren en de bevordering van “actief burgerschap en sociale integratie” (VNG, 2008, p. 38).

Stichting School & Veiligheid, ondersteund door het Ministerie van OCW, heeft een kennisplatform opgezet waarmee informatie gedeeld wordt met scholen, en vragen van leraren en onderwijsondersteunend personeel beantwoord worden. Daarnaast geeft de stichting ook advies aan scholen en biedt het trainingen aan. De focus van de stichting ligt op sociale veiligheid en burgerschap. De pedagogische taak van het onderwijs focust zich op de socialisatie van jongeren om ze tot burgers te vormen die participeren in de samenleving. Hierbij spelen de omgeving waarin jongeren zich ontwikkelen en de bijbehorende grenzen en kaders een grote rol (Azough, 2017).

Het is echter nog niet vanzelfsprekend dat elke school weet hoe ze met spanningen en polarisatie om moet gaan. “Scholen lopen er niet mee te koop als er spanningen zijn en docenten weten niet wat ze moeten doen” (Van Wonderen & Van den Berg, 2019, p. 42). De bestaande of oplopende spanningen worden vaak onvoldoende besproken. Uit onderzoek van het NJI blijkt dat spanningen voornamelijk voorkomen tussen leerlingen met een migratieachtergrond en leraren zonder migratieachtergrond (Van Wonderen & Van den Berg, 2019, p. 42). Zo snappen de leraren vaak niet waarom de jongeren zich op een bepaalde manier gedragen. Hierbij komt vaak ook handelingsverlegenheid om de hoek kijken. Voor scholen en leraren zijn spanningen tussen leerlingen of tussen leerlingen en docenten vaak een lastig thema en wordt er weinig over gesproken (Van Wonderen & Van den Berg, 2019). Desalniettemin hebben de ministeries van OCW en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een lijst van good practices opgesteld met voorbeelden van integrale samenwerking en convenanten tussen partnerorganisaties in de aanpak van polarisatie (zie Azough, 2017, p. 45-51).

3.6 Wat betekent dit voor de veiligheidsregio?

Sinds het Actieplan Polarisation en Radicalisering liggen de regie en focus bij de aanpak van polarisatie op lokaal niveau. Gemeenten staan dicht bij de samenleving en weten wat er speelt. Daarnaast hebben zij (korte) lijnen met actoren zoals de NCTV en, meer recentelijk, met de ESS en andere (kennis)instituten op het gebied van polarisatie, radicalisering en maatschappelijke onrust. Op regionaal niveau bestaan er ook (al) verschillende samenwerkingsverbanden gericht op veiligheidsthema's, waaronder radicalisering, maatschappelijke onrust en ondermijning.

Op elk niveau zijn er kortom bestaande organisaties en netwerken en structuren georganiseerd. De veiligheidsregio is geen vaste partner in deze structuren. Is de veiligheidsregio een relevante partner voor de huidige actoren betrokken bij de aanpak van polarisatie? Is er behoefte aan een (extra) regionale (veiligheids)partner? In hoeverre kan de veiligheidsregio van meerwaarde zijn in de aanpak van polarisatie? Deze en andere vragen worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

4 Bevindingen

In de voorgaande hoofdstukken is behandeld op welke manier polarisatie zich manifesteert en welke ontwikkelingen daaraan hebben bijgedragen, zijn achterliggende theorieën besproken en is aan bod gekomen welke instanties en programma's zich bezighouden met de aanpak van polarisatie. In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de interviews weergegeven, waarbij we eerst ingaan op hoe tegen ontwikkelingen op het gebied van polarisatie aan wordt gekeken en het urgentiegevoel daarbij. Vervolgens gaan we in op de aanpak van polarisatie op regionaal niveau. Tot slot beschrijven we hoe specifiek tegen een eventuele rol van de veiligheidsregio wordt aangekeken. Er zijn respondenten met diverse achtergronden geïnterviewd, zodat polarisatie vanuit verschillende invalshoeken – zowel vanuit de praktijk als meer theoretisch – beschouwd kan worden.

4.1 Ontwikkelingen en urgentiegevoel

De laatste jaren zijn er diverse ontwikkelingen gaande op het gebied van polarisatie. In de gesprekken werden met name de Zwarte Pietendiscussie, de coronacrisis, rechtsextremisme (ook in de politiek) en anti-overheidssentimenten als belangrijke ontwikkelingen genoemd. Waar polarisatie al aanwezig was in de samenleving, heeft de coronacrisis als katalysator gewerkt. Anti-overheidssentimenten werden aangewakkerd en/of versterkt, een scherpe retoriek werd zowel in de samenleving als in de politiek gebruikt en gewelddadige incidenten zoals de vernieling van GGD-teststraten en de bedreiging van experts waren het gevolg. Hierbij creëerde de online dimensie een extra uitdaging, aldus respondenten. Sociale media zijn voor velen laagdrempelige instrumenten om verzet, kritiek en ongenoegen te uiten. “Als je vroeger een mening had, dan moest je een artikel in de krant schrijven. Tegenwoordig kan je jouw mening op Twitter delen,” zoals een respondent het treffend omschreef.

4.1.1 Aanpak

Als het gaat om de aanpak van polarisatie, ziet een aantal respondenten dat hierin een verschuiving heeft plaatsgevonden, zowel in de focus als in de samenwerking. “Waar de focus aanvankelijk voornamelijk op radicalisering lag, begint die steeds meer naar polarisatie te verschuiven.” Wat betreft de samenwerking tussen het veiligheids- en sociaal domein op het gebied van polarisatie, geven vrijwel alle respondenten aan dat de aanpak van polarisatie bij beide domeinen hoort. Waar er voorheen voornamelijk vanuit een veiligheids-perspectief werd gekeken naar (de aanpak van) polarisatie, wordt nu ook de sociale kant erbij betrokken. Een van de respondenten geeft aan dat de depolarisatie-aanpak van Brandsma (zie hoofdstuk 3) nuttig is om het middenveld een stem te geven, maar dat je er als overheid niet aan ontkomt om ook met de polen te spreken. Vanuit het sociaal domein wordt voornamelijk via lokale programma's ingezet op de preventie van polarisatie. Een van de lokale programma's dat aan bod kwam in de interviews legt de focus op het vergroten van inclusiviteit. Door als overheid inclusiviteit in beleid en communicatie te vergroten, wordt de kans op polarisatie verkleind. Bij incidenten of maatschappelijke onrust waarbij polarisatie een rol speelt, worden de signalen door het veiligheidsdomein opgepikt, waarna het sociaal

domein (veelal) aanhaakt. “Als je niet gaat werken met het sociaal domein, dan ben je aan het dweilen met de kraan open.”

Rol van de burgemeester

Tevens werd door verschillende burgemeesters aangegeven dat je niet de illusie moet hebben mensen te kunnen overtuigen. Daarom moet je op het midden focussen in plaats van op de extreme polen, overeenkomstig het denkkader van Brandsma. “Als burgemeester sta je niet in depolariserende stand, maar in de-escalerende stand.” Het is van belang aan de voorkant van polariserende conflicten te komen, waarbij de rol van burgemeester van groot belang is, zo werd aangegeven. Het is belangrijk om mensen te kennen, er als burgemeester tussenin te staan en in gesprek te gaan. De burgemeester moet wel opletten met het verkondigen van zijn of haar eigen standpunt en juist in het midden blijven. Ook werd aangegeven dat er tegenwoordig meer thema's zijn waarover mensen sterk van mening verschillen, waarbij ook de intensiteit in de afgelopen jaren is verhevigd: “Iedere burgemeester ziet tegenwoordig op tegen de intocht van Sinterklaas”.

4.1.2 Urgentiegevoel

Of polarisatie ook een belangrijk onderwerp is waar men een gevoel van urgentie bij heeft: daarin verschillen de reacties van respondenten. Een van de burgemeesters gaf aan dat het besef van urgentie op lokaal niveau ontbreekt, terwijl dit er volgens hem juist wel zou moeten zijn. Een andere burgemeester daarentegen liet weten dat polarisatie wat hem betreft niet zo'n belangrijk onderwerp is dat de gemeente er dagelijks mee opstaat. Over het algemeen gaven de respondenten aan dat er aandacht besteed moet worden aan polarisatie en dat het onderwerp speelt in de politiek en de samenleving. “Polarisatie begint op het hoogste politieke niveau; in de Tweede Kamer is het midden volledig uitgekleeft en zijn er in totaal negentien politieke partijen.” Dit sijpelt door naar de samenleving, onder andere in de vorm van een toename van protesten en demonstraties. De meeste respondenten hadden de indruk dat dit tegenwoordig erger is dan in het verleden het geval was: “20 à 25 jaar geleden waren er ook wel conflicten en demonstraties, maar we zijn nu op zoveel onderwerpen gepolariseerd en ook de politiek is gepolariseerd. Corona is hier een klinkend voorbeeld van.”

4.2 Aanpak op regionaal niveau

Hoewel de aanpak van polarisatie in principe is verdeeld tussen het nationale en lokale niveau, houdt ook het regionale niveau zich bezig met polarisatie. Op regionaal niveau zijn er in een aantal regio's samenwerkingsverbanden op veiligheidsgebied, die meestal bestaan uit de gemeenten binnen de regio, de politie en het OM. De veiligheidsregio is hier in principe geen onderdeel van, maar heeft in een paar gevallen wel contacten met een regionaal samenwerkingsverband. In de regio's met een regionaal veiligheidsverband hebben grote gemeenten vaak een voortrekkersrol, omdat deze gemeenten over het algemeen meer kennis en capaciteit hebben dan kleinere omliggende gemeenten. Tussen gemeenten wordt informatie en kennis uitgewisseld om zo op de hoogte te blijven van elkaars ontwikkelingen. Hierbij heeft een regionaal samenwerkingsverband vaak een faciliterende rol.

4.2.1 Regionale risicoprofielen

Op regionaal niveau worden er regionale risicoprofielen opgesteld door de veiligheidsregio's. Zoals eerder gesteld, wordt in de helft van de meest recente regionale risicoprofielen

polarisatie genoemd of, in een aantal gevallen, er impliciet naar gerefereerd onder het thema maatschappelijke onrust. Uit de interviews is echter gebleken dat het in geen van de regio's meegenomen in dit onderzoek een prioriteit is. Andere, veelal fysieke, veiligheidsrisico's worden geprioriteerd en geen van de beschouwde veiligheidsregio's heeft een beleid op het gebied van polarisatie. Daarnaast zijn veel veiligheidsregio's nog zoekende naar óf zij een rol kunnen innemen, en zo ja: wat voor een. Een van de veiligheidsregio's waarvan met functionarissen is gesproken, wil polarisatie expliciet opnemen als thema in het regionaal risicoprofiel. Functionarissen gaven aan hierbij tegen een dilemma aan te lopen: "Hoe kunnen we dit het beste framen? Polarisatie is wel een harde term. Wat is de goede invalshoek hierbij, wat dekt de lading?" Dit laat zien dat er nagedacht wordt over polarisatie en het steeds meer als een relevant thema wordt gezien, maar dat het vooralsnog een lastig onderwerp is om als veiligheidsregio handen en voeten aan te geven.

4.3 Rol van de veiligheidsregio

Na gesproken te hebben over ontwikkelingen op het gebied van polarisatie, de huidige aanpak van polarisatie en de samenwerking tussen verschillende actoren op verschillende niveaus werd aan de respondenten de vraag gesteld of de veiligheidsregio een rol zou kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie. De meningen hierover waren verdeeld. Ook is besproken waarom er wel of geen rol wordt gezien, en zo ja, hoe de rol ingevuld zou kunnen worden.

In deze paragraaf wordt als eerste weergegeven hoe de verschillende respondenten tegen een eventuele rol van de veiligheidsregio aankijken. Vervolgens wordt beschreven hoe de rol inhoudelijk ingevuld zou kunnen worden volgens functionarissen die hier positief tegenaan kijken, waarna twijfels hierover aan bod komen. Tot slot wordt ingegaan op het vraagstuk van de klassieke rol van de veiligheidsregio tegenover een eventuele uitbreiding van het takenpakket. Als de veiligheidsregio een rol zou gaan vervullen op polarisatie zou dit een verbreding van haar taken betekenen.

4.3.1 Wel of geen rol?

In de tabel hieronder wordt een overzicht gegeven van de antwoorden van de respondenten in de interviews op de vraag of de veiligheidsregio een rol zou kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie.

Tabel 4.1 Een rol van de veiligheidsregio in de aanpak van polarisatie: de visie van de respondenten²³

	Aantal respondenten	Ja	Misschien	Nee
Lokaal niveau ²⁴	8	1	3	4
Regionaal niveau ²⁵	11	9	0	2
Nationaal niveau ²⁶	3	0	2	1
Onderzoekers	3	0	1	2
Totaal	25	10	6	9

Wat opvalt, is dat het aantal respondenten dat aangeeft geen rol te zien voor de veiligheidsregio in de aanpak van polarisatie nagenoeg van dezelfde omvang is als het aantal respondenten dat wél een rol ziet. Functionarissen die positief antwoordden op de vraag zijn bijna allemaal werkzaam bij het regionale niveau, oftewel bij de veiligheidsregio's en de politie. Onderzoekers en functionarissen werkzaam bij het nationale en lokale niveau twijfelen meer over een rol voor de veiligheidsregio of vinden dat de veiligheidsregio geen rol op dit terrein op zich zou moeten nemen.

4.3.2 Invulling van de rol

Respondenten die vinden dat de veiligheidsregio een rol op zich kan nemen, zien een rol voor zich die voornamelijk betrekking heeft op de taken die de veiligheidsregio reeds uitvoert. Denk hierbij aan risicocommunicatie, informatiemanagement en de netwerkfunctie van de veiligheidsregio. "De veiligheidsregio heeft als belangrijk kernpunt dat we weten hoe we crisismanagement kunnen vormgeven, kunnen adviseren over een crisisaanpak, een platform kunnen bieden voor informatiemanagement en een regionale organisatie van crisiscommunicatie." Daarnaast zou de veiligheidsregio regionaal zicht kunnen hebben op polarisatie. Door veel van de respondenten wordt polarisatie namelijk als gemeentegrens-overschrijdende problematiek gezien, terwijl gemeenten zich alleen bezighouden met wat er binnen hun grenzen gebeurt. Als er bijvoorbeeld een demonstratie over een polariserend onderwerp in een gemeente wordt georganiseerd, zijn de omliggende gemeenten daar vaak niet van op de hoogte, hoewel demonstranten via deze gemeenten naar de demonstratie zouden kunnen reizen en voorafgaand (ook al) voor onrust kunnen zorgen.

Een functionaris van een veiligheidsregio gaf aan graag de rol van regisseur op zich te willen nemen. De veiligheidsregio kan dan als regisseur van het thema polarisatie meer aandacht vragen voor de gevolgen van openbare ordeverstoringen die optreden als er aan de voorkant geen energie wordt gestoken in een incident of het voorkomen van onrust. Zo kan de veiligheidsregio meer risicobewustzijn bij partnerorganisaties stimuleren en samenwerken met gemeenten op het vlak van, onder andere, risico- en crisiscommunicatie. Een andere

²³ Waar sommige respondenten duidelijk positief of negatief de vraag beantwoordden, waren andere minder expliciet. De onderverdeling van de antwoorden van de respondenten in 'ja', 'misschien' en 'nee' is gebaseerd op onze interpretatie van de gesprekken.

²⁴ Lokaal niveau bestaat uit gemeenten en burgemeesters.

²⁵ Regionaal niveau bestaat uit veiligheidsregio's en de politie.

²⁶ Nationaal niveau bestaat uit overheidsinstanties.

veiligheidsregio gaf echter aan wel een rol te zien zitten, maar deze beperkt te willen houden: “We moeten als veiligheidsregio oppassen dat we geen eigenaar worden van het probleem. Waar ben je van en waar niet?”

4.3.3 Twijfels over de rol

Er was ook een aantal respondenten dat twijfelt over een eventuele rol van de veiligheidsregio in de aanpak van polarisatie. Hierbij speelt mee dat vrijwel alle functionarissen van veiligheidsregio's aangaven dat er momenteel bij de veiligheidsregio's niet genoeg capaciteit en geld zijn om te investeren in de aanpak van polarisatie. Verder zijn er twijfels over de inhoudelijke invulling van de rol. Verschillende respondenten gaven aan dat de veiligheidsregio wel betrokken zou kunnen zijn bij de aanpak van polarisatie, maar dat er bijvoorbeeld nog veel vraagtekens zijn bij welke rol dat dan zou zijn (functionaris gemeente) en dat er niet nog een nieuwe overlegstructuur bij moet komen (burgemeester). “Het moet gekoppeld zijn aan een kernfunctie van de veiligheidsregio”, en dus zou de rol afhankelijk van het incident moeten zijn.

4.4.4 Klassieke rol veiligheidsregio versus uitbreiding takenpakket

Dit laatste punt – de rol moet gekoppeld zijn aan een kernfunctie van de veiligheidsregio – was een van de redenen waarom een aantal respondenten van zowel het nationale, regionale als lokale niveau geen rol ziet weggelegd voor de veiligheidsregio in de aanpak van polarisatie. Een dergelijke rol behoort namelijk niet tot een van de klassieke taken van de veiligheidsregio: “polarisatie is niet de corebusiness van de veiligheidsregio.” De rol van de veiligheidsregio ligt in gevolgbestrijding en het veiligheidsdomein, en daarom gaf een respondent aan het geen logische keuze te vinden om een thema van het sociaal domein daaraan toe te voegen. Een ander argument was dat de veiligheidsregio te ver van de samenleving af staat; de gemeente staat daar dichterbij en weet daardoor beter wat er speelt. Dicht bij de samenleving staan is belangrijk om polarisatie aan te kunnen pakken. “Vinden wat er gebeurt in de samenleving, kijken wat het sentiment is en daar op een gepaste en inclusieve manier op reageren”. De veiligheidsregio zou wel advies en expertise kunnen opvragen bij de gemeente, indien de veiligheidsregio betrokken is bij een incident waar polarisatie bij speelt. Ook zou de veiligheidsregio ondersteunend aan de politie kunnen zijn; er zou een lijn tussen de veiligheidsregio en de politie kunnen zijn in voorbereiding op crises, bijvoorbeeld door betere informatie-uitwisseling, zo werd aangegeven door een politierespondent.

Uitbreiding van het takenpakket

Een rol rondom polarisatie zou een uitbreiding van het takenpakket van de veiligheidsregio betekenen. Thema's zoals cyber en klimaat zoeken de grenzen van de 'klassieke' taken van de veiligheidsregio al op. Hoort polarisatie ook in dit rijtje thuis? De meningen van de respondenten hierover verschillen. Sommige veiligheidsregio's proberen meer aan de voorkant van een incident te komen, waardoor ze hopen eerder signalen te ontvangen van partnerorganisaties en samen met deze de situatie vroegtijdig te kunnen beïnvloeden, zodat de gevolgen eventueel voorkomen of verminderd kunnen worden. Zo wordt hier in twee van de veiligheidsregio's waarvan functionarissen zijn geïnterviewd, al over gesproken binnen de organisatie en wordt het zelfs al uitgevoerd – in beide regio's werd het voorbeeld van een voorbereidend regionaal operationeel team (ROT) of pre-ROT voor mogelijke opvangcentra voor vluchtelingen genoemd. Door een functionaris van een andere veiligheidsregio werd echter aangegeven dat het nog wel een aantal jaren gaat duren om voordat dit

gedachtegoed door de organisatie omarmd zal worden en capaciteit wordt georganiseerd om het uit te voeren.

Partnerorganisaties

Een aantal respondenten liet ook weten dat partnerorganisaties van de veiligheidsregio niet per se op een uitbreiding van het takenpakket van de veiligheidsregio zitten te wachten. “Ook de partners van de veiligheidsregio zien de rol van de veiligheidsregio veelal op die ‘oude’ manier. Bij polarisatie (en sociale veiligheidsvraagstukken in z’n algemeenheid) hebben de gemeenten en politie de voortrekkersrol. Als de veiligheidsregio daarbij zou willen helpen, zou dat de vraag kunnen oproepen waar de veiligheidsregio zich mee ‘bemoeit”, aldus een respondent. Daarnaast gaf een functionaris van een veiligheidsregio aan dat hij een rol van de veiligheidsregio wel ziet zitten, maar dat deze er waarschijnlijk niet zal komen, omdat de grootste gemeente in de regio al veel kennis en expertise heeft, waardoor de behoefte aan een extra partner gering is. Een andere functionaris van een veiligheidsregio liet weten dat de veiligheidsregio alleen de rol op zich kan nemen die haar door de gemeenten wordt gegund. “Gemeenten willen eigenlijk wel dat de veiligheidsregio een rol pakt, dat zie je bijvoorbeeld ook in de coronacrisis, maar ze willen ook niet dat je te veel doet.” In de overweging of de veiligheidsregio een rol zou kunnen of zelfs moeten vervullen in de aanpak van polarisatie, is het natuurlijk cruciaal dit in een breder perspectief te beschouwen, waarbij niet alleen de veiligheidsregio zelf, maar ook zeker de partners open zouden moeten staan voor een taakverbreding om elkaar daarin juist te kunnen versterken.

5 Conclusie

Het doel van dit onderzoek was verkennen of en zo ja, welke rol veiligheidsregio's zouden kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie. Daartoe is bekeken wat wordt verstaan onder polarisatie, het ontstaan en de gevolgen ervan (hoofdstuk 1). Tevens zijn ontwikkelingen in polarisatie beschreven (hoofdstuk 2) evenals de manier waarop de aanpak is georganiseerd en welke organisaties daarin een rol vervullen (hoofdstuk 3). Ten slotte is uitgezocht in hoeverre er behoefte is aan of belang bij het vervullen van een (bredere) rol door de veiligheidsregio bij de aanpak van polarisatie (hoofdstuk 4). In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies weergegeven en gaan wij in op de relevantie van het thema in relatie tot de huidige situatie.

5.1 Rol voor de veiligheidsregio?

Voor de beantwoording van de vraag of er een rol in de aanpak van polarisatie is weggelegd voor de veiligheidsregio, worden de standpunten en mogelijkheden zoals aangegeven door respondenten hieronder puntsgewijs weergegeven.

- > Op de vraag in hoeverre de veiligheidsregio een rol zou kunnen vervullen in de aanpak van polarisatie is geen eenduidig antwoord te geven. De meningen van respondenten bleken te verschillen. Daarbij gaat het om het al dan niet uitbreiden van het takenpakket van de veiligheidsregio en om de vraag in hoeverre er behoefte aan deze uitbreiding is, zowel binnen de organisatie zelf als bij partners.
- > Een aantal respondenten reageerde verrast op de onderzoeksvraag van dit onderzoek, omdat ze bij polarisatie niet direct aan de veiligheidsregio dachten. Toch zagen veel van hen, als ze wat langer bij die vraag stil stonden, wel enige meerwaarde van een betrokkenheid van de veiligheidsregio bij dit thema.
- > De meeste onderzochte veiligheidsregio's staan in principe positief tegenover een rol in de aanpak van polarisatie, maar hebben wel vragen bij de inhoudelijke invulling van die rol. Waar de meeste regio's waken geen (mede-)eigenaar te worden, zouden andere regio's juist wel de rol van regisseur op zich willen nemen. De meeste onderzochte partners van de regio's zien geen directe noodzaak de veiligheidsregio als extra 'speler' toe te voegen in de polarisatieaanpak.
- > Sommigen vinden dat de veiligheidsregio primair voor de gevolgbestrijding is en dat het daar dan ook bij zou moeten blijven. Inzet bij een incident waarbij polarisatie speelt, is dan uiteraard wel mogelijk, maar de veiligheidsregio zou niet aan de voorkant betrokken hoeven worden. Daarnaast staat de veiligheidsregio verder dan bijvoorbeeld de gemeente van de samenleving, en kan daardoor moeilijker monitoren wat er daar speelt.
- > Bijna de helft van de respondenten ziet mogelijkheden tot verbreding van de rol van de veiligheidsregio. De volgende mogelijke invullingen van deze rol werden voorgesteld:
 - De veiligheidsregio zou een rol kunnen spelen bij incidenten waarbij polarisatie speelt. De veiligheidsregio zou dan advies en expertise op kunnen vragen bij de gemeente.

- De veiligheidsregio zou ondersteunend en faciliterend aan andere partijen kunnen zijn. Daarbij zouden vooral andere rollen van de veiligheidsregio in beeld komen zoals deze ook bijvoorbeeld tijdens de coronacrisis gestalte kregen:
 - het bieden van een platform om met enige frequentie bijeen te komen
 - het bijeenbrengen van relevante informatie
 - het betrekken van uiteenlopende organisaties en instellingen
 - het regionaal zicht houden op polarisatie door bijvoorbeeld gemeenten te ondersteunen met informatie over trends in polarisatie
 - het stimuleren van risicobewustzijn bij partnerorganisaties en samenwerken met gemeenten op het vlak van onder andere risico- en crisiscommunicatie.

5.2 Tot slot

Sinds het moment dat wij dit onderzoek hebben uitgevoerd, lijkt de relevantie van het thema polarisatie alleen maar toe te nemen. In het najaar van 2021 is bijvoorbeeld meer en meer een tweedeling in de samenleving ontstaan tussen personen die gevaccineerd zijn tegen het coronavirus en zij die dat niet zijn. Met de ophanden zijnde invoering van de zogenoemde 2G-regel (mensen alleen nog toelaten in bijvoorbeeld horeca, culturele instellingen en bij evenementen als ze zijn gevaccineerd tegen of hersteld van het coronavirus) wordt die tweedeling mogelijk nog versterkt (NOS, 2021a, 2021b). Polarisation raakt de hele samenleving en dus ook de veiligheidsregio's. Soms reikt ze zelfs tot binnen de organisatie, zeker wanneer 2G bijvoorbeeld ook op de werkvloer ingevoerd zou worden. Polarisation lijkt daarmee de komende tijd eerder een meer dan minder relevant thema te worden.

In het najaar van 2021 waren er in verschillende steden wederom rellen vanwege de coronamaatregelen. Dit laat zien dat polarisation vaker leidt tot (zichtbare) conflicten, waarbij de veiligheidsregio om inzet gevraagd kan worden. Het is dan ook de vraag wat een dergelijke polarisation voor langetermijnevolgen zal hebben. Wat we ook niet moeten vergeten, is dat de veiligheidsregio's en het Veiligheidsberaad sinds de coronacrisis zichtbaarder zijn geworden en er steeds meer onderwerpen op hun agenda's komen of bij hen belegd worden. Dit zou kunnen betekenen dat er meer van de veiligheidsregio verwacht gaat worden. De laatste jaren is er al een verbreding gaande van de rol van de veiligheidsregio, met nieuwe thema's als cyber en klimaatverandering. In die zin is het niet zo vreemd als ook een maatschappelijke ontwikkeling als polarisation meer aandacht zou gaan krijgen.

Referenties

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2017). [De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa](#). Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2005). *Driemaandelijks rapportage AIVD april-juni 2005*.

Arts, L., & Butter, E. (2011). [Polarisatie, radicalisering en beleid: Een handreiking voor gemeenten in de provincie Noord-Holland](#). Amsterdam/Almere: ACB kenniscentrum en A.G. Advies.

Azough, N. (Red.) (2017). [Weerbare jongeren, weerbare professionals](#). Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Bormans, A., & Damen, F. (2021, 6 augustus). [Een coronavaccinatie eisen om je cliëntèle te beschermen, is dat geen discriminatie?](#) *De Volkskrant*.

Boutellier, H., Van Wonderen, R., Bakker, I., & Van der Gaag, R. (2012). [Countouren van sociale stabiliteit. Een verkenning van een potentieel beleidsconcept](#). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boxell, L., Gentzkow, M., & Shapiro, J.M. (2017). Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups. *PNAS*, 114(40), 10612-10617.

Brandsma, B. (2015, 18 november). [Polarisatie & Politie](#). *Pharresia deel I – Inzicht in polarisatie*.

Brandsma, B. (2021). [Luisteren naar de zachte stemmen](#). *VNG Magazine*, pp. 38-41.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (z.d.-1). [Integraal veiligheidsbeleid](#). Geraadpleegd op 6 juli 2021.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV). (z.d.-2). [Zorg- en Veiligheidshuizen](#). Geraadpleegd op 11 november 2021.

COT & Lokale Zaken (2011). [Onderzoek naar polarisatie. Dynamiek tussen burger, media en politiek in Gouda](#). Rotterdam: COT en Lokale Zaken.

Dekker, P., & Den Ridder, J. (2019). [Burgerperspectieven 2019 | 1](#). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Waele, M., Moors, H., Garssen, A., & Noppe, J. (2017). Editoriaal. *Cahiers Politiestudies*, 1(42), 7-21.

Dienst Publiek en Communicatie (z.d.). [Wat is dilemmalogica](#). Geraadpleegd op 27 juli 2021.

Dienst Publiek en Communicatie (2019). [Moet dat nou zo?! Communicatie in tijden van onbehagen](#). Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Domrose, J., & Van Duin, M. (2018). Sinterklaas en natuurlijk (vooral) Zwarte Piet. In V. Wijkhuis, M. Van Duin & W. Jong, *Lessen uit crises en mini-crisis 2017* (pp. 268-271). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

De Dreu, C. (2009, februari 1). [Het twijfelachtige nut van polarisatie](#). *Sociale Vraagstukken*.

Duclos, J., Esteban, J., & Ray, D. (2004). Polarization: concepts, measurement, estimation. *Econometrica*, 72(6), 1737-1772.

Dutolong, J. (2021, 11 maart). [Hoogleraar Dekker: 'Noem niet alles polarisatie'](#). *Movisies*.

Van den Enden, D. (2021, 26 juli). [Demonstraties in Europa tegen 'verkapte vaccinatieplicht', wat doet Nederland? NOS](#).

Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) (2018). [Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren](#). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) (2019). [Inzicht in \(de\)polarisatie: Met de focus op de intocht van Sinterklaas](#). Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) (2021). [Weerbare individuen, weerbare gemeenschappen](#). Utrecht: Movisie.

Van Gaalen, J. (2017). [Handreiking voor gemeenten: Kernbeleid Veiligheid 2017](#). Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk (2021). [Grafrust geschonden op begraafplaats Vredenhof in Bodegraven door complotdenkers](#).

Gemeente Den Haag (2019). [Integraal Veiligheidsplan Den Haag 2019-2022](#).

Gemeente Gouda (2019). [Kadernota Integraal veiligheidsbeleid 2019-2022](#).

Gemeente Tilburg (2018). [Tilburg... Je bent er veilig](#).

Gemeente Utrecht. (2018). [Actieplan Utrecht zijn we Samen](#).

Grechyna, D. (2016). On the determinants of political polarization. *Economics Letters*, 144, 10-14.

Haagse Huiskamer (z.d.). [Over](#). Geraadpleegd op 6 juli 2021.

Harteveld, E. (2020, 14 februari). [Hoe Nederlanders denken over hun politieke tegenpolen](#). *Stuk Rood Vlees*.

Harteveld, E. (2021). Fragmented foes: Affective polarization in the multiparty context of the Netherlands. *Electoral Studies*, 71, 2-10.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). [Project Handhaving: Plan van aanpak](#). Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). [Staat van de rampenbestrijding 2016 - Landelijk beeld](#). Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Instituut Fysieke Veiligheid (2019). *Strategische kennis- en onderzoeksagenda 2020-2022*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., & Westwood, S.J. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, 129-146.

Keijzer, M.A., & Mepham, K.D. (2021). Een pandemie van polarisatie? *Mens en Maatschappij*, 96(2), 179-211.

Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) (2018, 20 december). [Wat is polarisatie?](#)

Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS) (2020). [Theorieën en aanpakken van polarisatie](#). Utrecht: KIS.

Kinneging, A. (2009). Constitutioneel patriottisme ter overbrugging van tegenstellingen. In Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Ed.), *Polarisatie: Bedreigend en verrijkend* (pp. 235-253). Amsterdam: B.V. Uitgeverij SWP.

Kleijwegt, M. (2020, 16 december). [Interview: De lessen van Ahmed Marcouch – ‘Wie is nou de grootste belediger van de profeet?’](#). *De Groene Amsterdammer*.

Klem, W. (2017). ‘Vanuit de aard en geest van de bevolking’. Lokale preventieve benaderingen van radicalisering. *Cahiers Politiestudies*, 1(42), 231-248.

Koudenburg, N., Greijdanus, H., & Scheepers, D. (2019). The polarizing effects of group discussion in a negative normative context. *British Journal of Social Psychology*, 58, 150-168.

Kouwenhoven, A. (2020, 4 november). [Docent duikt onder om cartoon in klas](#). *NRC*.

Kuiper, R. (2021, 16 juli). [Pizzagate in de polder: hoe Bodegraven de strijd aanging met complotdenkers](#). *De Volkskrant*.

Maan, J. (2019). Lone wolfs, crisiscommunicatie rondom vermeend terroristische aanslagen. In V. Wijkhuis & M. van Duin, *Lessen uit crises en mini-crisis 2018* (pp. 83-85). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42.

Meurs, P. (2009). [Sociaal vertrouwen: een kwestie van durf](#). *Huisarts en Wetenschap*, 52, 45-47.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). [Actieplan Polarisatie en Radicalisering 2007-2011](#). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid & Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2014). [Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties](#).

Moors, H., Balogh, L., Van Donselaar, J., & De Graaff, B. (2009). *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Een verkenning van de stand van zaken in 2009*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2015). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 40](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2016). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 41](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2017a). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 44](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2017b). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 45](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2017c). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 46](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018a). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 47](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018b). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 48](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 49](#). Den Haag: NCTV.

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2020a). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52](#). Den Haag: NCTV.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2020b). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 53](#). Den Haag: NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2021a). [Midterm review 2021 Nationale Veiligheid Strategie](#). Den Haag: NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2021b). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 54](#). Den Haag: NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.d.-1). [Polarisatie en extremisme](#). Geraadpleegd op 23 juli 2021.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.d.-2). [Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland](#).
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (z.d.-3). [Definities gebruikt in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland](#).
- Netwerk Weerbaar Bestuur (z.d.). [Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust](#). Geraadpleegd op 13 september 2021.
- Noordegraaf, M., Schifffers, M.-J., Geuijen, K., De Morree, P., & Pekelder, J. (2018). [Op weg naar een Weerbare Open Samenleving. Bouwstenen voor een toekomstvisie](#). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- NOS (2021a, 6 augustus). [Zij willen geen vaccin en vrezen nu een tweedeling: 'In beste geval noemen ze je aso'](#).
- NOS (2021b, 23 november). [Kamer praat niet deze week al over '2G' in horeca en cultuur](#).
- Oosterwaal, A. (2008, 25 augustus). [Nederland na Fortuyn: de politiek polariseert, de samenleving niet](#). NEMO Kennislink.
- Oosterwaal, A. (2009). [Polarisatie in de Nederlandse samenleving en politiek: het integratiebeleid](#). *Mens & Maatschappij*, 84(4), 369-392.
- Openbaar Ministerie (2020, September 9). [Veroordeling van een politicus wegens groepsbelediging voor 'minder Marokkanen' uitspraak](#). Den Haag: Openbaar Ministerie
- Openbaar Ministerie (2021). [Jaarbericht 2020](#). Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie (JEP) (z.d.). [Wat is radicalisering, extremisme, terrorisme en polarisatie?](#)
- Politieacademie (2017, 3 maart). [Politiedebat: 'Politie moet vernieuwen'](#). Politieacademie.
- Putnam, R. (2001). Social Capital: Measurement and Consequences. *Canadian Journal of Policy Research*, 2, 41-51.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2009). [Polariseren binnen onze grenzen](#). Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Regio Amsterdam-Amstelland (2019). [Regionaal Veiligheidsplan 2019-2022](#).

Resilient Rotterdam (z.d.). [WIJ in Rotterdam](#). Geraadpleegd op 28 juni 2021.

Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) (z.d.). [Home](#). Geraadpleegd op 13 september 2021.

RTL Nieuws (2021, 13 september). [Weerstand tegen coronapas: 'Dan maar niet uiteten'](#). *RTL Nieuws*.

Ruggeri, K., Veckalov, B., Bojanic, L., Andersen, T.L., Ashcroft-Jones, S., Ayacaxli, N., ... Folke, T. (2021). The general fault in our fault lines. *Nature Human Behaviour*, 5, 1369-1380.

Schemers, B. (2019, 22 augustus). [Polarisatie: wat betekent die voor de politie? Het tijdschrift voor de politie](#).

Spieksma, M., & Voss, D. (2020, 1 augustus). [Complotdenken over 5G en de pandemie: hoe een Twitterstorm zendmasten kan vellen](#). *Algemeen Dagblad*.

Tajfel, H., & Turner, J. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup relations*, 33-37. Monterey, CA: Brooks/Cole.

Teeffelen, K. (2020, 30 oktober). [De coronacrisis zet complotdenkers aan tot actie, hoe zorgwekkend is dat?](#) *Trouw*.

Trouw (2016, 9 december). [Geert Wilders is schuldig, maar krijgt geen straf](#). *Trouw*.

Van Unen, D., & Van der Spek, B. (2019, 15 maart). [49 doden bij aanslagen op Nieuw-Zeelandse Moskeeën](#). *NRC*.

Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (2019). [Regionaal risicoprofiel](#). Dordrecht: Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) (2008). ['Tools' voor gemeenten: Zelfdiagnose en samenwerken met partners – Deel 1: Tegengaan polarisatie](#). Den Haag: VNG.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) (2019, 5 november). [Handreiking depolarisatie voor alle burgemeesters](#). Den Haag: VNG.

Verloove, J. (2020, 27 oktober). [Polarisatie kan, maar hoéft scheidslijnen niet te versterken](#). *Sociale Vraagstukken*.

Vlaskamp, M. (2020, 17 oktober). [Franse leraar op straat onthoofd, politie vermoedt verband met tonen spotprent Mohammed](#). *De Volkskrant*.

De Vries, H., & Henssen, M. (2018, 15 juni). [Podium voor goed politiewerk](#). *Het tijdschrift voor de politie*, 80(5), 6-10.

De Vries, A., & Bantema, W. (2021, 29 maart). [De lokale driehoek moet ook online weten wat er speelt](#). *Secondant*.

Werkhoven, P. (2021, 27 oktober). [Corona veroorzaakt scherpe tweedeling: 'Mensen krijgen schurft aan ongevaccineerden'](#). *Algemeen Dagblad*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2007). [Identificatie met Nederland](#). Den Haag: Amsterdam University Press.

Wijkhuijs, V., & Van Duin, M. (2017). [Vluchtelingencrisis 2015: Lessen uit de crisisnoodopvang](#). Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

De Winter-Koçak, S., Felten, H., Badou, M., Mesic, A., & Prins, J. (2020). [Polarisatie tegengaan met theater op school](#). Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS).

Van Wonderen, R. (2019). [Handreiking: Van polarisatie naar verbinding in buurten](#). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Van Wonderen, R. (2021, 11 oktober). [Polariseren moet... maar wel goed!](#) Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Van Wonderen, R., & Van den Berg, G. (2019). [Jongeren en polarisatie](#). Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut, Platform JEP, Verwey-Jonker Instituut.

Zannoni, M., & Van der Varst, L. (2007). [Ondersteuning bij de lokale aanpak van polarisatie en radicalisering: De gemeentelijke behoefte\(n\) verkend](#). Rotterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Zannoni, M., Van der Varst, L., Bervoets, E.J.A., Wensveen, M., Van Bolhuis, V.J., & Van der Torre, E.J. (2008). [De rol van eerstelijns werkers bij het tegengaan van polarisatie en radicalisering: Van 'ogen en oren' naar 'het hart' van de aanpak](#). Rotterdam: COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

Bijlage 1 Respondentenlijst

Naam			Functie
Mw.	D.	Aarts	Coördinerend functionaris bevolkingszorg, Veiligheidsregio Hollands Midden
Dhr.	G.	van Alst	Hoofd crisisbeheersing, Veiligheidsregio Fryslân
Dhr.	M.	Blok	Strategisch adviseur, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Dhr.	B.	Boon	Senior adviseur OOV, gemeente Amstelveen
Dhr.	H.	Boutellier	Bijzonder hoogleraar Polarisatie & Veerkracht, Vrije Universiteit Amsterdam / wetenschappelijk adviseur, Verwey-Jonker Instituut
Dhr.	K.	Brejaart	Beleidsadviseur radicalisering, extremisme, polarisatie, Gemeente Rotterdam
Dhr.	T.	van Dongen	Senior Research Fellow en Programme Lead, Current and Emerging Threats, International Centre for Counter-Terrorism
Dhr.	P.	Duisters	Senior adviseur, Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Dhr.	M.	Houben	Burgemeester Nuenen en voorzitter programmaraad radicalisering Oost-Brabant
Dhr.	T.	Kerckhoff	Wetenschappelijk medewerker fysieke veiligheid en security, RIVM
Dhr.	R.	van Lieshout	Teammanager risico- en crisisbeheersing, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord
Dhr.	H.	Moors	Onderzoeker en directeur, onderzoeksbureau EMMA
Mw.	I.	Nienhuis	Beleidsadviseur, Veiligheidsalliantie regio Rotterdam
Dhr.	E.	van Oosterhout	Burgemeester Emmen
Dhr.	B.	Oude Hengel	Wvd. afdelingshoofd Crisisbeheersing, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr.	A.	Pehlivan	Programmacoördinator Utrecht zijn we Samen, gemeente Utrecht
Dhr.	B.	Peute	Beleidsadviseur, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dhr.	T.	Poppens	Burgemeester Amstelveen
Dhr.	P.	de Ruijter	Beleidsadviseur crisisbeheersing/GHOR, Veiligheidsregio Utrecht
Dhr.	M.	Sitalsing	Politichef Midden-Nederland

Dhr.	P.	van de Ven	Manager Integrale Veiligheid, gemeente Eindhoven
Mw.	S.	Vermeul	Beleidsadviseur polarisatie, gemeente Rotterdam
Dhr.	P.	Wanders	Medewerker crisisbeheersing, Veiligheidsregio Fryslân
Mw.	J.	Wegman	Senior adviseur, Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Dhr.	A.	Wildoër	Manager Zorg- en Veiligheidshuis, Veiligheidsregio Noord-Holland Noord