



Expertise-unit Sociale Stabiliteit  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Infoblad bijeenkomst 1 Leernetwerk polarisatie voor gemeenten:

*dilemma's en uitdagingen  
uit de lokale praktijk*

## Leernetwerk polarisatie voor gemeenten

Nederland is een land met inwoners die een grote verscheidenheid aan leefstijlen, waardepatronen, opvattingen en beschouwingen hebben. Die diversiteit neemt alleen maar toe. Daarom is het belangrijk om aandacht te geven aan hoe we met elkaar samenleven, met elkaar omgaan en hoe we voorkomen dat mensen tegenover elkaar komen te staan. Binnen dit kader is het 'Leernetwerk polarisatie voor gemeenten' opgezet. In 2022 organiseert de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) de derde editie. In het eerste leernetwerk was de Sinterklaasintocht het leidende thema. In het tweede leernetwerk stonden maatschappelijke spanningen en polarisatie rondom de coronamaatregelen centraal. Dit jaar gaat het over de belangrijkste dilemma's die gemeenten bij de omgang met polarisatie ervaren in een tijd waarin er sprake is van een toenemende kloof tussen burgers en overheden.

## Kennis in de praktijk brengen, actualiteit en netwerken

Het leernetwerk staat in het teken van "leren door doen" en aansluiting bij de actualiteit. Er is in het bijzonder aandacht voor hoe men verworven inzichten in de gemeentelijke praktijk kan brengen. Het doel van het leernetwerk is dan ook om meer kennis op te doen, handelingsperspectieven vast te leggen en om een netwerk van collega-ambtenaren op te zetten. Een netwerk dat helpt met het vinden van antwoorden (die vaak niet eenduidig zijn) op de vraagstukken waarmee gemeenten te maken krijgen.

Vraagstukken waarmee we aan de slag gaan zijn onder andere:

- Hoe kun je meer naar de voorkant bewegen als het gaat om het tegengaan van maatschappelijke spanningen en polarisatie?
- Op welke manieren kunnen we het gesprek aangaan met mensen die brandstof leveren aan polarisatie of juist onderdeel zijn van het stille midden?
- Hoe pakken we de omgang met ongewenste polarisatie zoveel mogelijk integraal aan?

## Partners en deelnemers uit het sociaal- en veiligheidsdomein

De ESS organiseert dit derde leernetwerk in samenwerking met, en onder begeleiding van [Kessels & Smit The Learning Company](#). Ook zijn het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisation (JEP), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) betrokken. Er doen vijftien gemeenten mee. De deelnemers zijn een mix van ambtenaren uit het sociaal- en veiligheidsdomein. Beide zijn nodig bij het omgaan met polarisatievraagstukken. Op 7 juli 2022 was de eerste bijeenkomst.

## Kennisproducten

Het leernetwerk polarisatie voor gemeenten gaat over het delen van de kennis die er al is en over het ontwikkelen van nieuwe inzichten en aanpakken. Om de inzichten breder te verspreiden dan alleen onder de deelnemers van het netwerk ontwikkelen we na elke bijeenkomst een kennisproduct, waarin de opgedane kennis en handvatten zijn vertaald.

Het eerste kennisproduct heeft de vorm van een infoblad. Op basis van de eerste bijeenkomst staat in dit infoblad (1) wat polarisatie is, (2) de actualiteit, ontwikkelingen, dilemma's en uitdagingen bij de omgang met ongewenste polarisatie die gemeenten ervaren, (3) en welke methodes er zijn om een gedegen analyse van de lokale situatie te maken.

## Wat is polarisatie?

Polarisatie is *'het verdiepen van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving die kunnen leiden tot spanningen tussen deze groepen en een toename van segregatie'*.

Polarisatie kan ongewenst en ongemakkelijk zijn, maar hoeft niet per definitie nadelig of schadelijk te zijn. Polarisatie kan juist ook productief zijn, bijvoorbeeld om de emancipatie van minderheidsgroepen te bevorderen, zodat er een nieuw sociaal evenwicht ontstaat. Maar polarisatie kan ook bestaande verschillen vergroten. Hierdoor kunnen deze verschillen uitgroeien tot hardnekkige tegenstellingen en ertoe leiden dat groepen niet meer constructief met elkaar communiceren. Dan is er sprake van ongewenste polarisatie. De vraag is steeds hoe we polarisatie kunnen hanteren en hoe we kunnen voorkomen dat dit schadelijk wordt voor sociale stabiliteit, veiligheid en democratie.

## Wat zien we nu?

De gemeenten die deelnemen aan het leernetwerk ervaren op dit moment een aantal vraagstukken op het gebied van polarisatie: vertrouwen, verschuivende scheidslijnen en online polarisatie.

### Vertrouwen en een toenemende kloof tussen burgers en overheden

Het eerste en duidelijk ook het meest prominente vraagstuk is vertrouwen en een toenemende kloof tussen burgers en overheden. De deelnemers aan het leernetwerk constateren een afname van vertrouwen van burgers in de overheid en een toename van het anti-overheid en anti-institutesentiment. Dit sentiment is vooral voelbaar voor ambtenaren die zichtbaar zijn, werken in de frontlinie en die direct contact hebben met burgers. Bij dit vraagstuk is het interessant om ook te kijken naar het vertrouwen dat overheden hebben in burgers. Hierbij is het goed voorstelbaar dat het één invloed heeft op het ander. Ten slotte is er nog een extra dynamiek te constateren binnen het vraagstuk van vertrouwen: ook bij ambtenaren zelf kan er sprake zijn van een anti-overheid en anti-institutesentiment.

[Onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut](#) geeft waardevolle inzichten in narratieven die leven bij burgers ten aanzien van overheden. Deze narratieven kunnen de door hen gevoelde afstand en het wantrouwen verklaren:

- Onzichtbaarheid van de overheid ('ik kan er niet bij komen, achter alle websites en callcenters...')
- Onzichtbaarheid van de burger ('ik ben een nummer')
- Ongelijke behandeling ('waarom zij wel, en wij niet?')
- Het niet horen van de burger ('ik kan wel meepraten, maar daar gebeurt toch niets mee')
- Incompetentie van bestuurders en ambtenaren ('ze bakken er niets van')

Zoals er ook eenzijdige beelden kunnen bestaan over bepaalde groepen in de samenleving, bestaat er soms ook een eenzijdig beeld over 'de overheid'. Soms kunnen burgers lastig inschatten wie zij kunnen aanspreken over hun zorgen, boosheid en/of verdriet. Dit kan ervoor zorgen dat lokale overheden te maken krijgen met wantrouwen en/of een anti-overheids sentiment door een beeld dat burgers hebben van Den Haag/het Rijk en de ontwikkeling en uitvoering van landelijk beleid.

### Verschuivende scheidslijnen

Polarisatie is van alle tijden. Het wij-zij denken vindt daarbij steeds vaker plaats langs verschuivende scheidslijnen, zoals de grens tussen kansarm en kansrijk en tussen jong en oud. Maar ook, en misschien nog wel meer, langs bepaalde thema's, zoals corona, de stikstofproblematiek, windmolens, woningkrapte en toenemende inflatie.

Deze verschuivende scheidslijnen maken het voor overheden lastig om grip te krijgen op deze thema's en polariserende dynamieken daaromheen. Ook zorgt dit vraagstuk voor dilemma's als 'met wie ga je in gesprek?' Een belangrijke vraag, want dialoog en gesprek zijn de belangrijkste insteken om met polarisatie om te gaan. Dat kan met verschillende methoden, zoals Dilemmaloga of Deep Democracy. We zullen deze methoden kort toelichten.

- Bij *Dilemmalógica* leg je als overheid beslissingen uit door inzicht te geven in verschillende overwegingen en dilemma's. Door hier transparant over te zijn, zien burgers dat hun belang is meegewogen. Ook als de afweging voor (een deel van) de burgers niet leidt tot een gewenste uitkomst, verminder je als overheid in ieder geval de ruimte voor ruis en wantrouwen en vergroot je de kans dat het vertrouwen in een integere overheid blijft bestaan.
- Bij *Deep Democracy* geef je ruimte aan alle stemmen en sentimenten die leven.

Deze twee, en nog meer praktijkaanpakken gericht op dialoog en 'boven tafel' halen van onuitgesproken fricties beschrijft KIS in de publicatie ['Theorieën en aanpakken van polarisatie'](#).

### Online polarisatie naast offline polarisatie

Polarisatie wordt online steeds vaker zichtbaar en voelbaar. De polariserende dynamieken online zijn een signaal van een sentiment dat speelt binnen de samenleving. Tegelijkertijd kunnen deze online dynamieken polarisatie en maatschappelijke spanningen aanwakkeren. De vraag is altijd: in hoeverre manifesteert dat wat zich online afspeelt, zich ook daadwerkelijk in dezelfde mate offline? Inzicht hebben in wat je wel en niet ziet, is belangrijk om te weten of het beeld online vertekend kan zijn. Los van het feit dat het moeilijk is een beeld te krijgen van wat er online aan sentimenten speelt. De manier waarop online polariserende uitingen worden bekeken en de reactie op deze uitingen kan ook juist een toename van polarisatie in de hand werken.

### Zoeken naar samenwerking binnen overheden

Een belangrijke ontwikkeling die op de achtergrond van deze vraagstukken speelt is dat overheden zoekende zijn naar hoe ze ongewenste polarisatie het beste integraal en structureel op kunnen pakken. We krijgen signalen dat in verschillende domeinen zowel het bestuurlijke als het ambtelijke apparaat in toenemende mate zien dat zij een rol hebben bij de omgang met ongewenste polarisatie.

## Dilemma's en uitdagingen

Gemeenten ervaren meerdere dilemma's en uitdagingen bij de omgang met polarisatie en maatschappelijke spanningen. Tijdens het leernetwerk komen duidelijk vijf dilemma's naar voren:

1. Hoe pak je als overheid een rol als je ook 'partij' bent in de ogen van burgers? Hoe krijg je zicht op hoe burgers naar je kijken?
2. Met wie ga je in gesprek?
3. Hoe trek je als domein veiligheid en sociaal domein samen op?
4. Hoe verwerf je steun bij bestuurders op dit onderwerp?
5. Wanneer ga je actief aan de slag met polarisatie en wanneer is dat niet nodig omdat dit een 'natuurlijk' verschijnsel is van maatschappelijke verandering?

Alleen al het herkennen van deze vraagstukken blijkt deelnemers aan het leernetwerk te helpen in hun dagelijkse praktijk. Deze dilemma's, en vooral ook hoe je hiermee kunt omgaan, staan centraal tijdens de volgende bijeenkomsten van het leernetwerk. In de kennisproducten die nog volgen bespreken we de opgedane kennis en handvatten.

## Analyse lokale situatie

Omdat het meer dan ooit belangrijk is om te snappen wat er leeft en speelt op het gebied van polarisatie, onder andere voor het kiezen van de goede interventies, is een gedegen analyse van de lokale situatie cruciaal. Deelnemers zijn tijdens de eerste bijeenkomst dan ook aan de slag gegaan met het in kaart brengen van de lokale situatie in hun gemeente. Deze analyse kan het beste worden uitgevoerd door meerdere betrokkenen, bij voorkeur uit verschillende domeinen.

Bij een analyse kan je gebruik maken van twee kaders, die elkaar ook kunnen versterken: het denkkader polarisatie van Bart Brandsma en het analysekader van KIS. We zullen deze hieronder kort toelichten:

### Het denkkader polarisatie van Bart Brandsma

Het denkkader polarisatie van Brandsma gaat uit van drie basiswetten:

- 1) Polarisation is a thought construct, 'wij-zij'-thinking, based on identities and groups;
- 2) Polarisation needs fuel. Polarisation grows by talking about identities and hierarchies to give energy. As long as there is no energy, polarisation can be reduced;
- 3) Polarisation is about feelings and emotions. Facts and figures 'land' (alternative realities).

Door middel van een zogenaamde polarisatiekaart (zie afbeelding) is het mogelijk om voor een afgebakend gebied alle wij-zij's in beeld brengen. Het is hierbij de bedoeling dat je steeds alle bijkomende incidenten en conflicten noteert die een rol kunnen spelen bij deze polarisatiedynamieken. Na selectie van een wij-zij geef je op een andere polarisatiekaart alle betrokkenen een plek, gebaseerd op de rollen en posities die Bart Brandsma in zijn denkkader onderscheidt (de pusher, joiner, bruggenbouwer, het stille midden, de zondebok en leider van het stille midden). Al deze betrokkenen hebben bewust of onbewust een rol in polarisatiedynamieken. De [handreiking 'Inzicht in \(de\)polarisatie'](#) geeft meer informatie over het denkkader van Bart Brandsma en hoe je dit kader in de lokale praktijk kunt toepassen.

Welke wij-zij's spelen mee?		Bijkomende incidenten & conflicten?
wij	zij	
Anti Zwarte Piet	Pro Zwarte Piet	
Anti Zwarte Piet (linkes)	Rechts Pro Zwarte Piet	
FC Harde Kern	Alle andere Hooligans / clubs	
Gemeente	De wijk Lindeman, over het spoor	
Bakfietsmoeders en Elite (expats)	Oude, de echte bewoners	
Provincie	Randstad/Den Haag/ Amsterdam	
Anti Zwarte Piet	Ambtenaar	

### Analysekader van KIS

Bij het analysekader van het KIS gaat het om erkenning van het belang van een preventieve aanpak van polarisatie. Dit is een benadering die niet alleen kijkt vanuit het veiligheidsdomein, maar ook vanuit het sociaal- en ruimtelijke domein. Deze domeinen trekken vanaf de start samen op om tot een gedeelde analyse te komen, en spreken een gemeenschappelijke taal. KIS heeft een stappenplan met checklists en adviezen ontwikkeld om te komen tot een effectieve analyse van polarisatie en een keuze voor passende interventies.

Iedere gemeente en ieder gebied is anders en heeft een eigen verhaal en geschiedenis. Met het analysekader breng je, het liefst met ambtenaren vanuit verschillende domeinen, de problematiek in kaart op basis van verschijningsvormen van polarisatie, betrokken groepen, oorzaken en risicofactoren, aanjagers van polarisatie, dieperliggende sentimenten en triggers, fasen, locaties en de rol van onder andere de overheid. Maar ook wat juist de beschermende krachten zijn in een gebied. Allemaal met als doel om die vervolgstappen en concrete interventies te kiezen die leiden tot een veerkrachtig gebied. Daarbij is het goed om ook in kaart te brengen welk beleid er al wordt uitgevoerd. Het [analyse-instrument](#) is beschikbaar op de website van KIS.

☰ Wat is polarisatie in de buurt? ⏻

Kop



Al deze dimensie zijn van belang om polarisatie in een buurt te kunnen herkennen en begrijpen. Door samen met collega's elk aspect van van verschillende kanten te bekijken, krijg je een scherper en completer beeld van wat er speelt in een buurt en kun je gericht naar werkende oplossingen zoeken.

← Terug Verder →

## Analyse van en reflectie op eigen handelen

Wanneer we de lokale situatie analyseren is het goed om te reflecteren op de vraag in welke mate beleidsbeslissingen, en de manier waarop deze gecommuniceerd worden, (onbedoeld) bijdragen aan polarisatie. Om dit te voorkomen kan het waardevol zijn om bij grote projecten in de stad of wijken een 'sociale impact rapportage' te maken. Zo kun je als overheid bij projecten zoals de aanleg van een nieuwe tunnel, de start van de ontwikkeling van windmolens, woningbouw etc. de vraag stellen wat hiervan het effect is op maatschappelijke stabiliteit.

## Doorkijkje naar komend kennisproduct

Tijdens de eerstvolgende bijeenkomst gaat het leernetwerk aan de slag met het dilemma 'hoe pak je als overheid en ambtenaar een rol bij polarisatiedynamieken als je ook 'partij' bent in de ogen van burgers?' Hoe neem je hierin, naast je rol als ambtenaar, ook je eigen persoon(lijkheid) mee? In het volgende kennisproduct zullen de opgedane kennis en handvatten uiteengezet worden.

Dit infoblad is ontwikkeld door de Expertise-unit Sociale Stabiliteit in samenwerking met Kessels & Smit The Learning Company en Kennisplatform Inclusief Samenleven.

Dit infoblad is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Expertise-unit Sociale Stabiliteit  
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag

© Ministerie van SZW | september 2022