



Expertise-unit Sociale Stabiliteit  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

# Infoblad bijeenkomst 2 leernetwerk polarisatie voor gemeenten.

**Polarisatie tussen burgers en  
overheid.**

*Wat vraagt dat van jou als  
ambtenaar?*

## Leernetwerk polarisatie voor gemeenten

Nederland is een land met inwoners die een grote verscheidenheid aan leefstijlen, waardepatronen, opvattingen en beschouwingen hebben. Die diversiteit neemt in de toekomst 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 organiseerde de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) de derde editie.

### Omgang met polarisatie

In het eerste leernetwerk was de Sinterklaasintocht het leidende thema. In het tweede leernetwerk stonden maatschappelijke spanningen en polarisatie rondom de coronamaatregelen centraal. In 2022 gaat het leernetwerk over de belangrijkste dilemma's die gemeenten bij de omgang met polarisatie ervaren in een tijd waarin de kloof tussen burgers en overheden toeneemt.

### Leren door te doen

Het leernetwerk staat in het teken van 'leren door doen' en sluit aan bij de actualiteit. Er is veel aandacht voor hoe je 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 een netwerk van collega-ambtenaren op te zetten. Een netwerk dat helpt met het vinden van vaak niet eenduidige antwoorden op vraagstukken waarmee gemeenten te maken krijgen. Na elke bijeenkomst komt een kennisproduct met de opgedane kennis en handvatten uit.

### De vraagstukken

Tijdens het leernetwerk zijn we onder meer met de volgende vraagstukken aan de slag gegaan:

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

### Partners en deelnemers

De ESS organiseerde dit derde leernetwerk samen met en onder begeleiding van Kessels & Smit The Learning Company. Ook zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het Platform Jeugd preventie Extremisme en Polarisatie (JEP), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) betrokken. Vijftien gemeenten deden mee. De deelnemers zijn een mix van ambtenaren uit het sociaal- en veiligheidsdomein. Allen zijn nodig bij het omgaan met polarisatievraagstukken. De eerste bijeenkomst was op 7 juli 2022.

### **Polarisatie tussen burgers en overheid**

Afstand en gebrek aan vertrouwen van inwoners richting de overheid is anno 2022 een vraagstuk waarmee veel en diverse overheden te maken hebben. Soms wordt dit zichtbaar na een concrete gebeurtenis, bijvoorbeeld de komst van een asielzoekerscentrum of een windmolenpark in de gemeente. Andere keren speelt die afstand en dat gebrek aan vertrouwen meer op de achtergrond mee. In sommige gevallen hangt het samen met de onvrede over het landelijk beleid of de landelijke politiek. Eerstelijns werkers, zoals jongerenwerkers, baliemedewerkers en BOA's, ervaren dit direct in hun contact met burgers. Beleidsambtenaren staan regelmatig wat meer op afstand.

In alle gevallen is het voor overheden en de mensen die er werken een opgave om het vertrouwen dat onder druk staat, te versterken. Bijvoorbeeld om op de hoogte te blijven van wat er speelt in de wijken en buurten. Om voeding te krijgen voor beleid, draagvlak voor beleid te versterken, of spanningen en onvrede in de gemeente te signaleren en te verminderen. Hoe lager het vertrouwen, hoe moeilijker het is om daarin een effectieve rol te vervullen. Wat zijn aanknopingspunten om hierop goed te kunnen inspelen? Om de (ervaren) afstand te verkleinen en het vertrouwen tussen overheid en burgers te versterken? In het leernetwerk stonden we hierbij stil.

### **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. Dit infoblad is het tweede kennisproduct.

## Polarisatie tussen burgers en overheid. Wat vraagt dat van jou als ambtenaar?

Tijdens de tweede bijeenkomst van het leernetwerk gingen de deelnemers op zoek naar antwoorden op de vraag 'hoe je als overheid een rol pakt als je in de ogen van burgers ook 'partij' bent'. Dit deden ze onder meer met behulp van onderzoeksbevindingen van Ron van Wonderen van Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS). De belangrijkste inzichten van deze bijeenkomst delen we hier. Op basis van de tweede bijeenkomst bevat dit infoblad meer kennis over:

1. De belangrijkste narratieven van burgers wiens vertrouwen in de overheid op spanning staat is.
2. Een voorbeeld van een situatie waarin het lukte om het vertrouwen en de verbinding tussen overheden en inwoners te herstellen en/of versterken.
3. Wat hierbij het de te onderscheiden geleerde lessen zijn.
4. Het persoonlijke aspect binnen de professionaliteit van ambtenaren.

### Wat denken mensen die de overheid wantrouwen en afstand voelen?

Het is belangrijk om zicht te hebben op wat mensen bedoelen als ze zeggen dat ze de overheid en instituties niet vertrouwen. [Onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut](#) geeft waardevolle inzichten in de verhalen (narratieven) die bij burgers leven als het om overheden gaat. Deze verhalen kunnen de door hen gevoelde afstand en het wantrouwen verklaren. Het onderzoek laat zien dat het gebrek aan vertrouwen niet uit een gebrek aan kennis voortkomt. Uit het onderzoek blijkt dat burgers (ook praktisch opgeleide) met wantrouwen naar de overheid meestal goed geïnformeerd zijn. Ron van Wonderen van het Verwey-Jonker Instituut en KIS beschrijft op basis van zijn onderzoek vijf narratieven van burgers met wantrouwen tegenover overheid en instituties. Deze staan in het kader hieronder.

#### 1. Onzichtbaarheid van de overheid ('ik kan er niet bij komen, achter alle websites en callcenters...')

In dit narratief staat de overheid steeds verder van de burger af. Dit wordt het sterkst gevoeld op lokaal niveau. Daar is de overheid traditioneel gezien het meest tastbaar. Fysieke gemeenteloketten en politiebureaus sluiten, digitalisering neemt toe en er ontstaat complexe wet- en regelgeving zonder de overweldigde burger bij de hand te nemen. Deze situaties wijzen op een terugtrekkende beweging van de overheid. Daarbij voelt de burger zich niet zelden aan zijn lot overgelaten. Negatieve ervaringen van burgers met callcenters en digitalisering kunnen uitlopen op nog minder vertrouwen in de overheid. Kunnen burgers hun onvrede niet meer richten op een tekortschietende individuele ambtenaar? Dan kan deze onvrede zich meer gaan richten op het systeem of de institutie.

#### 2. Onzichtbaarheid van de burger ('ik ben een nummer')

Dit narratief omvat het gevoel van de burgers dat de overheid hen niet meer ziet. Dat de menselijke maat is verdwenen in het contact met de overheid. En dat de overheid niet weet wat er leeft in de samenleving. Ook heerst het gevoel dat de overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt en ongevoelig is voor bepaalde maatschappelijke problematiek. De afstand tussen overheid en burger leidt ook tot wantrouwen bij de overheid tegenover de burger. Dat gevoel en het waargenomen ontbreken van de menselijke maat hangen ook samen met het ontstaan van de toeslagenaffaire.

#### 3. Ongelijke behandeling ('waarom zij wel, en wij niet?')

Onvrede en wantrouwen groeien door een wij-zijgevoel. Daarbij voelt 'wij' zich achtergesteld. Of heeft 'wij' het gevoel dat andere groepen worden bevoordeeld of wordt 'wij' ook daadwerkelijk achtergesteld. Onvrede is er ook over het gevoel dat de overheid er vooral voor zichzelf is of bepaalde groepen in de samenleving bevoordeelt. Die groepen zijn bijvoorbeeld: 'de elite', Nederlanders met een migratieachtergrond, vluchtelingen, witte Nederlanders.

#### 4. Ongehoorde burgers ('ik kan wel meepraten, maar daar gebeurt toch niets mee')

Onvrede en wantrouwen worden gevoed als mensen zich niet gehoord voelen. Dat kunnen ze voelen bij besluitvorming, waarbij ze rechtstreeks betrokken zijn. Of ze voelen dat ze wel betrokken hadden moeten worden. Dat voelen ze ook bij besluitvorming die zich meer op landelijk niveau afspeelt en waarbij ze indirect partij zijn (coalitievorming en opvolging van referenda). Ook bestaat er onvrede over schijninspraak, waarbij burgers louter voor de bühne worden opgetrommeld om hun mening te geven. Burgers wensen liever 'onpopulaire' eerlijkheid. Ze hebben liever dat er geen inspraak is, dan dat er om de hete brij wordt heen gedraaid.

#### 5. Ervaren incompetentie ('ze bakken er niets van')

Ambtenaren, politici en bestuurders worden als incompetent beschouwd. Het ontbreekt aan vertrouwen in de daadkracht van politiek en overheid om urgente vraagstukken goed en tijdig op te lossen. Ook verwijten burgers politici en politieke partijen een gebrek aan visie. Politiek wordt in dit narratief bedreven met huiver voor het grote verhaal, gericht op stemmen winnen en gericht op de korte termijn.

### Voorbeeld: Whatsappgroep bij boerenprotesten

De narratieven die er zijn over de overheid kunnen ervoor zorgen dat het lastig is verbinding te maken en behouden tussen overheid en inwoners. Gemeenten analyseerden een aantal zaken waarin het wel lukte om vertrouwen en verbinding tussen overheid en inwoners te versterken. Hieronder staat een voorbeeld.

'In onze gemeente zijn er al een aantal jaren boerenprotestacties. De acties kwamen soms best dichtbij, zelfs op de stoep van het gebouw. Bij bestuur, ambtenaren en politie ontstond een eenzijdig en negatief beeld over boeren die kwamen demonstreren. De gemeente en politie bereidden zich voor op de acties, zonder dat daarbij gesprekken werden gevoerd met de partijen en de mensen die bij de acties betrokken waren. De protestacties gaven in het begin ook problemen in de vorm van ongeregeldeheden.

Toen ik nog niet zo lang geleden bij deze gemeente kwam werken en een nieuwe boerenprotestactie werd aangekondigd, kreeg ik de boodschap om meteen op te schalen naar politie en Openbaar Ministerie. Hierop was ik kritisch. Ik heb daarop de suggestie gedaan om in ieder geval vooraf in gesprek te gaan met de betrokkenen bij de acties. Dat gesprek heeft toen in goede sfeer plaatsgevonden. Daarbij konden de actievoerders toelichten wat hun plannen waren en kon de gemeente haar uitgangspunt aangeven. Namelijk dat demonstreren mag en dat de gemeente dat mogelijk wil maken, op voorwaarde dat deze demonstratie vreedzaam gebeurt. Daarbij kregen de boeren geen speciale positie. Er zijn in de gesprekken concrete afspraken gemaakt over wat wel en niet kan. Er is vooraf en tijdens de actie een Whatsapp-groep aangemaakt met daarin alle sleutelfunctionarissen, zowel van de overheid als de actievoerders. Zodat iedereen dezelfde informatie kreeg.

De demonstraties zijn daarna goed verlopen. Misschien nog belangrijker is dat het eenzijdige en negatieve beeld over boeren die kwamen demonstreren, is veranderd en rijker is geworden aan perspectieven. Wat verder hielp was dat binnen de politie twee functionarissen een boerenachtergrond hadden. Die zijn vanuit de politie steeds met de actievoerders in gesprek gegaan.'

## De geleerde lessen

De deelnemers van het lerend netwerk analyseerden op basis van een aantal casussen waarin het lukte om vrouwen en verbinding tussen overheid en inwoners te versterken of herstellen, wat hierin de geleerde lessen zijn:

### a. Van buiten naar binnen werken: het begint bij jezelf

Ga je als ambtenaar met inwoners in gesprek? Toon dan interesse en luister met aandacht naar het verhaal. Het helpt soms om 'zonder eigen agenda' naar een overleg of ontmoetingsplek te gaan. Dat maakt het gemakkelijker om open te luisteren naar wat er speelt en door te vragen.

In veel voorbeelden kwam dit naar voren: als je relaties opbouwt in 'rustige tijden' kun je op elkaar terugvallen als het een keer spannend wordt. In een paar van de voorbeelden met veel spanning en onzekerheden, maakte de betreffende gemeente iemand vrij als aanspreekpunt voor burgers. Hij/zij was vrij om de wijk in te gaan, met burgers het gesprek aan te gaan en hun zorgen op te halen en te bespreken. In andere voorbeelden was het de persoonlijke relatie met sleutelpersonen in de lokale gemeenschappen die hielp bij oplopende spanningen.

### b. Inspelen op motieven

Ga als overheid in op de motieven van mensen die zich niet gehoord voelen. Bij protesten tegen bijvoorbeeld coronamaatregelen, de komst van een AZC of windmolens spelen verschillende motieven een rol. Dan is empathische communicatie belangrijk, met oog voor en inspelen op die verschillen. Het helpt om te investeren in gesprekken waarin je als ambtenaren de verschillende motieven, ideeën, beelden en gevoelens van (groepen) burgers leert kennen en duiden. Je verdiepen in wat burgers drijft (angsten, waarden, wensen, et cetera), helpt om beter te communiceren en een juiste toon te vinden. Ook kan het zorgen voor gedragen beleid en besluitvorming.

### c. Vertrouwen in burgers

Vertrouwen krijgen, vraagt vertrouwen geven. Pas daarom zelfreflectie toe als het gaat om de vraag hoe (en in welke mate) je als lokale overheid burgers het gevoel geeft dat je ze vertrouwt of juist wantrouwt. Wat stralen we uit in woord en daad? Die spiegel leidt soms tot belangrijke ontdekkingen over wat er beter kan.

### d. Transparantie over overheidsbeleid

Maak duidelijk hoe je als overheid rekening houdt met de zorgen, inzichten en belangen van burgers of groepen in de samenleving. Dat werkt ook verhelderend. Vaak weten inwoners niet welke belangen een overheid tegen elkaar afweegt en welke ingewikkelde knopen moeten worden doorgemaakt. Daarin meer inzage geven, verandert niet de uitkomst van beleid. Maar het maakt het voor mensen soms wel gemakkelijker verteerbaar en haalt de overheid iets dichterbij. Het versterkt de betrouwbaarheid als de overheid transparant is in de complexiteit van afwegingen. Het creëren van begrip bij burgers draagt bij tot meer acceptatie van genomen besluiten. In dezelfde lijn ligt: verwachtingsmanagement over wat de overheid kan, mag of waarop het invloed heeft. En ook: duidelijk zijn in wat je als burger niet van de overheid kunt verwachten. Een betrouwbare overheid is vooral helder over de eigen rol, als facilitator én als wetgever en handhaver. Een betrouwbare overheid laat ook weten dat een besluit niet iedereen zal bevallen, bijvoorbeeld omdat iets niet kan.

### e. Schijninspraak voorkomen

Als inwoners het gevoel krijgen dat ze voor de Bühne zijn komen opdraven, doe je met een inspraakavond meer kwaad dan goed. Wat wel werkt is: burgers vroegtijdig en actief bij beleid betrekken en op zoek gaan naar nieuwe vormen van co-creatie.

### f. Blijf in gesprek

Realiseer je dat er soms niet meer in zit dan 'in gesprek blijven'. Niet alle problemen en vraagstukken zijn op te lossen. Niet alle afstanden zijn te overbruggen. Soms is in gesprek blijven het hoogst haalbare. In dat geval is het de moeite waard om daarop in te zetten.

## Het persoonlijke in het professionele

Polarisatie tussen burgers en overheid raakt ambtenaren zowel op professioneel als op persoonlijk vlak. Maar hoe dat gebeurt, hangt onder meer af van iemands ervaringen, waarden en drijfveren om bij de overheid te komen werken. Sommige verhalen van inwoners staan wat verder van je af. In andere verhalen kun je je juist heel goed inleven. In gesprek gaan en daarin ook echt openstaan, zoals bij boerenprotesten, vraagt wat anders van je als je zelf uit een boerenfamilie komt. Het kan uitdagend zijn om zorgen op te vangen van burgers met wereldopvattingen die haaks op de jouwe staan. Het vraagt wat van je om, om de tafel te zitten met mensen die verdrietig of boos zijn over een beleidsbeslissing waarmee je zelf soms ook moeite hebt.

Jezelf als persoon meenemen in je wwerk is nodig om vertrouwen op te bouwen. Om echt te luisteren en goed een verhaal te kunnen vertellen over onder meer beleid en de uitvoering daarvan. Daarom is het voor ambtenaren belangrijk om af en toe ook 'op verhaal te komen'. Wat is je eigen achtergrondverhaal? Hoe sta je (daardoor) zelf in de thematiek? Wie dat weet, kan zichzelf en zijn eigen opvattingen van elkaar 'separeren'. En dit meenemen als je in gesprek gaat, zonder dat het je blik (onbewust) kleurt. Ook helpt inzicht in je eigen achtergrondverhaal om je in te leven in anderen en andere verhalen. Dat kun je individueel doen, op een rustig reflectiemoment. Of neem af en toe als collega's tijd hiervoor. Bijvoorbeeld door naar elkaars achtergrondverhaal te vragen en hoe dat ieders reactie op bepaalde ontwikkelingen kleurt. Ook helpt dit 'bevragen' om elkaar beter te leren kennen en de samenwerking te verbeteren.

Voorbeelden van vragen zijn: welke waarden kreeg je mee vanuit jouw jeugd? Welke ervaringen waren belangrijk voor je? Welke personen waren of zijn belangrijk in jouw leven? Welke vraag of puzzel houdt je op dit moment in je leven bezig?

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

RIJ221205

© Ministerie van SZW | december 2022