



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid



Naar de voorkant van polarisatie

Handreiking

21-10-2025

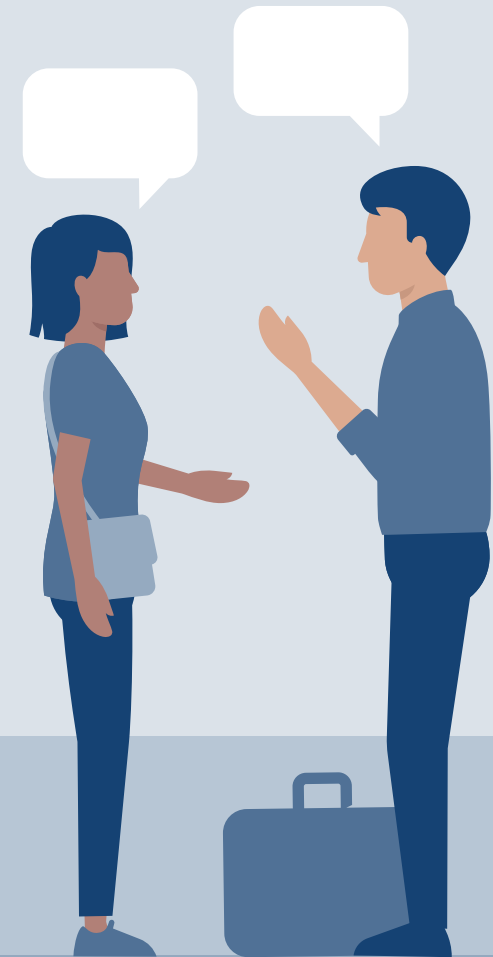
Inhoud

Woord vooraf	3
Inleiding	4
1. Polarisatie: het wij-zij-denken neemt toe	5
1.1 Wat is polarisatie?	6
1.2 Wat verstaan we onder horizontale en verticale polarisatie?	7
1.3 Fasen van polarisatie	8
1.4 Polarisatie verkenningsskaart (PVk)	9
2. Werken met de Polarisatie Verkenningsskaart	11
2.1 Waarnemen	12
2.2 Plotten van spanningen en conflicten	14
2.3 Uitwisselen/ verdiepen	15
2.4 Diagnose is momentopname	15
3. Handelen met de Polarisatie Verkenningsskaart	18
3.1 Hoe handelt u in kwadrant A?	20
3.2 Hoe handelt u in kwadrant B?	23
3.3 Hoe handelt u in kwadrant C?	24
3.4 Hoe handelt u in kwadrant D?	25
4. Evaluatie aanpak polarisatie	26
4.1 Inrichten evaluatie	27
5. Polarisatie onderbrengen in de organisatie	28
5.1 Wie gaat over polarisatie in de gemeente?	29
5.2 Signalen opvangen en doorgeven, ontwikkelingen volgen	30

Woord vooraf

Gemeenten zijn de bestuurslaag die het dichtst bij de samenleving staat. Hierdoor houden mensen gemeenten eerder verantwoordelijk voor spanningen of breuklijnen tussen lokale groepen. Ook keren ze zich sneller tegen gemeenten dan tegen andere bestuurslagen. Die spanningen of breuklijnen hoeven niet uit de lokale samenleving te komen. Ze kunnen ook een reactie zijn op landelijke of zelfs internationale ontwikkelingen.

Polarisatie, daar praten we hierover, is van alle tijden. Wel lijkt dit verschijnsel de afgelopen jaren groter en zichtbaarder te zijn geworden. Daarnaast zijn het aantal verzoeken voor ondersteuning hierover vanuit gemeenten toegenomen. De intocht van Sinterklaas, de coronamaatregelen en het conflict Israël-Palestina zijn daar maar een paar voorbeelden van. De Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) ondersteunt gemeenten met praktische handreikingen bij het omgaan met dit soort ingewikkelde vraagstukken. Daarnaast zetten we kennisnetwerken en ondersteuning door medewerkers in. Daarbij kiezen we bewust voor uitwisseling met gemeenten – de eindgebruikers van de diensten die we ontwikkelen.



Inleiding

Polarisatie krijgt vaak pas aandacht – en wordt pas aangepakt – als de situatie al uit de hand is gelopen. Dus, wanneer groepen al tegenover elkaar staan, of tegenover de overheid, met alle gevolgen van dien. Dat signaal kreeg ESS in het contact met gemeenten. Dit riep bij gemeenten de vraag op: “Kunnen we ‘aan de voorkant’ van polarisatie komen?” Voorkomen is immers beter dan genezen? Bovendien is de ruimte om (nog) te kunnen handelen groter in een vroeg stadium van polarisatie.

Deze handreiking geeft gemeenten handvatten om naar de voorkant te komen. We doen dit door eerst uitgebreid te kijken naar polarisatie en te beschrijven in welke verschillende vormen het voorkomt. Vervolgens komen we via fasen van polarisatie tot een zogeheten kwadranten-model, de Polarisatie Verkenningsskaart. We lichten toe hoe je deze Polarisatie Verkenningsskaart kunt gebruiken. Ook beschrijven we wat je kunt doen in de verschillende kwadranten (delen) van deze kaart.

De reis naar de voorkant van polarisatie maakt een tweede vraag van gemeenten nog belangrijker: “Wie gaat eigenlijk over polarisatie in de gemeente?”. Bij incidenten, vaak situaties die uit de hand zijn gelopen, kom je dan al snel bij burgemeesters en afdelingen Openbare Orde en Veiligheid terecht. Ook andere onderdelen van gemeenten raakten de afgelopen jaren betrokken bij gevallen van polarisatie die

tot een kookpunt kwamen. Bijvoorbeeld het sociaal domein en de wijkregie. Het idee achter deze handreiking is, dat gemeenten die naar de voorkant van polarisatie willen gaan een bredere benadering gebruiken. Maar hoe pak je dat aan?

Het is niet onze bedoeling om met deze handreiking polarisatie te problematiseren. Verschillen in opvatting, schurende meningen en breuklijnen zijn van alle tijden. Ze zijn een belangrijk onderdeel van hoe een democratie werkt. De uitdaging zit erin dat het uit de hand lopen van polarisatie voorkomen wordt, en daarmee maatschappelijke en persoonlijke schade. Dat vraagt om een doordachte blik. Wat is nog een gezond meningsverschil? En waar zit de kiem voor het uit de hand lopen?

Als mensen willen leren hoe je sociaal ingewikkelde verschijnselen signaleert en ernaar handelt, roepen zij vaak om lijstjes met eigenschappen. Dergelijke lijstjes ontbreken in deze handreiking. Polarisatie is namelijk moeilijk in lijstjes te vangen. Het gaat om een proces dat véle vormen kan aannemen. Wel vindt u in deze handreiking basisinzichten in polarisatie en een model. Met dat model kunt u, liefst met anderen, inschatten hoe uw gemeente ervoor staat – of een specifieke buurt of wijk.

Totstandkoming

De aandacht voor polarisatie heeft in de afgelopen jaren gezorgd voor veel (wetenschappelijke) publicaties. Dit geeft

houvast voor definities en het geven van een breder kader. Wanneer het gaat over fasering en het naar de voorkant komen, is de beschikbare informatie beperkter. Het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) heeft al wel een fasen-model ontwikkeld. Deze handreiking bouwt hierop verder.

Voor het samenstellen van deze handreiking zijn, naast literatuurstudie en het genoemde fasenmodel¹, twee andere belangrijke bronnen gebruikt. Ten eerste zijn we in gesprek gegaan met diverse experts op het gebied van polarisatie en de verhouding tussen overheid en burgers. Daarnaast hebben we met diverse bestuurders en ambtenaren gesproken. Behalve dat zij hun ervaringen met ons deelden, kregen we ook feedback op eerdere versies van deze handreiking én op het gebruik van de Polarisatie Verkenningsskaart. Daardoor is deze handreiking verkennend en sterk praktijkgericht geworden. Verkennend in de zin dat de oplossingsrichtingen niet *evidence-based* zijn, maar een combinatie van ervaring en beschikbare informatie. Praktijkgericht, omdat we geprobeerd hebben zoveel mogelijk aan te sluiten bij de werkelijkheid die we bij gemeenten tegenkwamen. We stelden vast dat het momenteel nog pionieren is op dit onderwerp. Wel hopen we dat deze handreiking in de komende jaren een bijdrage levert aan het gaandeweg vergroten van de aanwezige kennis over de voorkant van polarisatie.

1 Van Wonderen R, Verloove J. en Felter H., *Theorieën en aanpakken van polarisatie* (2020).



1. Polarisatie: het wij-zij-denken neemt toe

1.1 Wat is polarisatie?

Polarisatie is toenemend wij-zij-denken. Het is een proces waarbij de tegenstellingen tussen groepen in de samenleving of tussen groepen en de overheid sterker worden. Daardoor komen deze steeds meer tegenover elkaar te staan.²

Bij polarisatie gaat het over scheidslijnen; breuklijnen in de samenleving waarop tegenstellingen (kunnen) ontstaan. Deze kunnen ontstaan om verschillende redenen.

Allereerst kan polarisatie een inhoudelijke grondslag hebben. Ook wel **ideologische of thematische polarisatie** genoemd.³ Een maatschappelijk verschijnsel of onderwerp wordt langs een ideologische meetlat gelegd, waarbij voor- en tegenstanders steeds steviger standpunten innemen. Zo werden de laatste jaren bijvoorbeeld straatnamen en standbeelden die gerelateerd zijn aan het koloniale verleden van Nederland onderwerp van discussie.

Een tweede vorm van tegenstellingen gaat over **affectieve of sociale polarisatie**. Van affectieve polarisatie is sprake als groepen mensen elkaar of de overheid steeds meer gaan wantrouwen, wat leidt tot afkeer van elkaar (of van de overheid). Bij sociale polarisatie overheerst steeds meer een ‘wij-zij’-denken, waardoor de onderliggende meningen ondersneeuwen. De verhouding tussen

verschillende groepen kan bovendien beïnvloed worden door zogenoemde **gepercipieerde polarisatie**. Dit gaat over het beeld dat partijen over de denkbeelden van ‘de ander’ hebben. Een voorbeeld van affectieve polarisatie zijn spanningen tussen voor- en tegenstanders van zwarte Piet, die tot diverse incidenten hebben geleid.

Scheidslijnen en breuklijnen kunnen ontstaan door actuele ontwikkelingen. In de coronaperiode leidden discussies over de vaccinatieplicht bijvoorbeeld tot nieuwe groepsvorming van voor- en tegenstanders. Dergelijke lijnen kunnen na verloop van tijd ook weer ‘helen’. Er bestaan echter ook scheids- en breuklijnen in de samenleving die structureel van aard zijn. Die leiden niet altijd tot blijvende polarisatie, maar kunnen polarisatie op momenten laten oplaaien door ingrijpende of veelzeggende gebeurtenissen. Voorbeelden hiervan zijn de geschiedenis van de Molukse gemeenschap in Nederland en het conflict tussen Israël en Palestina. Soms kruisen scheids- en breuklijnen elkaar. Hier komen spanningen samen, die elkaar kunnen versterken. Ook maakt deze kruisbestuiving het moeilijker om te bepalen welk proces van wij-zij-denken precies gaande is. We spreken dan van **intersectionaliteit** of **kruispuntdenken**.

Polarisatie wordt vaak neergezet als iets wat je niet moet willen en moet tegengaan. Dat is terecht als het wij-zij-

gevoel zo sterk wordt, dat het leidt tot grote conflicten die van invloed zijn op de **sociale stabiliteit**, een **vitale democratie** en het persoonlijk welbevinden van betrokken mensen. We spreken dan ook wel van **negatieve** (of **toxische**) polarisatie. Polarisatie is tegelijkertijd een onmisbaar onderdeel van de democratie, waarin verschil van mening moet kunnen bestaan. En mensen het recht hebben om – binnen de kaders van de wet – hun idealen na te streven. Polarisatie kan dus ook een káns en een blijk van betrokkenheid zijn. Bijvoorbeeld wanneer er verschillende denkbeelden of overtuigingen spelen die respectvol en waarderend worden behandeld. We spreken dan ook wel van **positieve polarisatie**. Als mensen juist en verstandig handelen, groeit het vertrouwen en ontstaat ruimte voor positieve verandering. Of polarisatie positief of negatief is, hangt niet van het thema af. Zo kunnen discussies over de oproep tot het vrijdaggebed, vanaf de minaret van een moskee, respectvol en op inhoud verlopen (positief), maar net zo goed compleet uit de hand lopen (negatief). Ook kan de aard van polarisatie met de tijd veranderen. Zeker aan de voorkant is dus niet altijd meteen duidelijk of een waargenomen spanning positief of negatief is.

Maar, zoals spanningen kunnen toenemen, kan de rust ook weer terugkeren. Bijvoorbeeld omdat het leven weer zijn normale loop neemt, of omdat er is ingegrepen. In dat geval spreken we van **depolarisatie**.

² <https://www.kis.nl/artikel/wat-polarisatie>

³ Alstein, M. van, Polarisatie, conflict en vrede. Geweldloos omgaan met tegenstellingen en spanningen (2021)

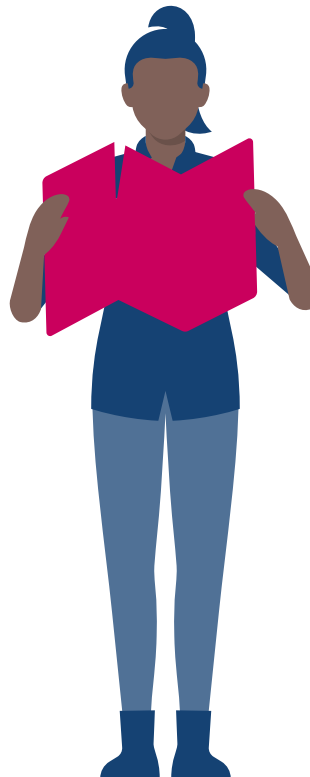
1.2 Wat verstaan we onder horizontale en verticale polarisatie?

Deze handreiking richt zich op polarisatie in gemeenten. We onderscheiden hierbij horizontale polarisatie en verticale polarisatie. Bij horizontale polarisatie is er sprake van polarisatie tussen verschillende groepen in de samenleving. Bij verticale polarisatie is er polarisatie tussen groepen burgers en de overheid en haar instituties.⁴

Horizontale polarisatie is een proces waarbij tegenstellingen tussen groepen in de samenleving worden verscherpt, waardoor toenemende verdeeldheid en vijandigheid ontstaat.⁵ Het gaat dan om conflicten en spanningen tussen verschillende groepen op hetzelfde maatschappelijke niveau.

Verticale polarisatie is een proces waarbij het groeien van kritiek op de gemeente kan leiden tot een vertrouwenscrisis. En zelfs tot het afwijzen van de overheid en de democratische rechtsorde. In het uiterste geval kan verticale polarisatie zelfs leiden tot anti-overheids- of anti-institutioneel extremisme, waarbij bijvoorbeeld wantrouwen in en afkeer van instituties als de media, de wetenschap of rechters een rol speelt. In deze handreiking voor gemeenten beperken wij ons bij het uitwerken van

verticale polarisatie tot tegenstellingen tussen overheid en groepen in de samenleving. Verticale polarisatie ondermijnt het vermogen van de gemeente om samen met burgers problemen op te lossen.



⁴ <https://www.nji.nl/uploads/2023-08/Rapport-Polarisatie-onder-jongeren.pdf>

⁵ <https://www.nji.nl/uploads/2023-08/Rapport-Polarisatie-onder-jongeren.pdf>

1.3 Fasen van polarisatie

Deze handreiking doet gemeenten een extra aanmoediging om naar de voorkant van polarisatie te komen. Om daardoor te kunnen handelen onder omstandigheden waarin sociale mechanismen nog werken en open discussies mogelijk zijn.

Dat vraagt allereerst om het tijdig herkennen van potentiële en horizontale en verticale polarisatie. Aan de voorkant van polarisatie ligt namelijk een kans om onvermijdelijke en nuttige polarisatie in goede banen te leiden, om zo te voorkomen dat affectieve polarisatie ontstaat, of de situatie verder uit de hand loopt. Zoals we hebben omschreven, is polarisatie een proces. De hierna beschreven fasen zijn de beschrijving van een actuele toestand. Die kan met de tijd – soms zelfs heel snel – veranderen. Niet alle (mogelijke) spanningen hoeven op te lopen richting de hoogste fase.

Horizontale polarisatie

Het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) onderscheidt vier fasen van horizontale polarisatie⁶: Tussen de verschillende fasen zitten geen harde scheidslijnen; ze volgen elkaar op in een doorlopend proces. De indeling is vooral bedoeld als hulpmiddel om te kunnen ordenen. Om bij de voorkant van polarisatie te komen, is het belangrijk om op gericht te zijn op het herkennen van fase 1 en 2.

⁶ <https://www.kis.nl/sites/default/files/2022-06/theorieen-en-aanpakken-van-polarisatie-samenvatting.pdf>

Verschillende personen of partijen kunnen van mening verschillen over in welke fase een bepaalde situatie zit. De ene partij kan het conflict bijvoorbeeld scherper ervaren dan de andere partij. Dit verschil in beleving kan een goede start zijn voor het nader bekijken van zo’n gebeurtenis.

Tabel 1: horizontale polarisatie

Fase	1. Rust Geen tot zeer prille polarisatie	2. Ongemak Prille polarisatie	3. Onderhuidse spanningen Polarisatie	4. Openlijke incidenten of escalatie Geëscaleerde polarisatie
Beschrijving	Het is ‘kalm’, maar er zijn al wel risicofactoren aanwezig.	Tegenstellingen worden impliciet en expliciet zichtbaar; er ontstaat ongemak en vervreemding naar elkaar.	Het ‘schuurt’ er is wrijving; tegenstellingen gaan gepaard met spanning; er is onbehagen, afnemend respect voor elkaar, groepen vermijden contact.	Wet- en regelgeving wordt overtreden. Spanningen worden manifest

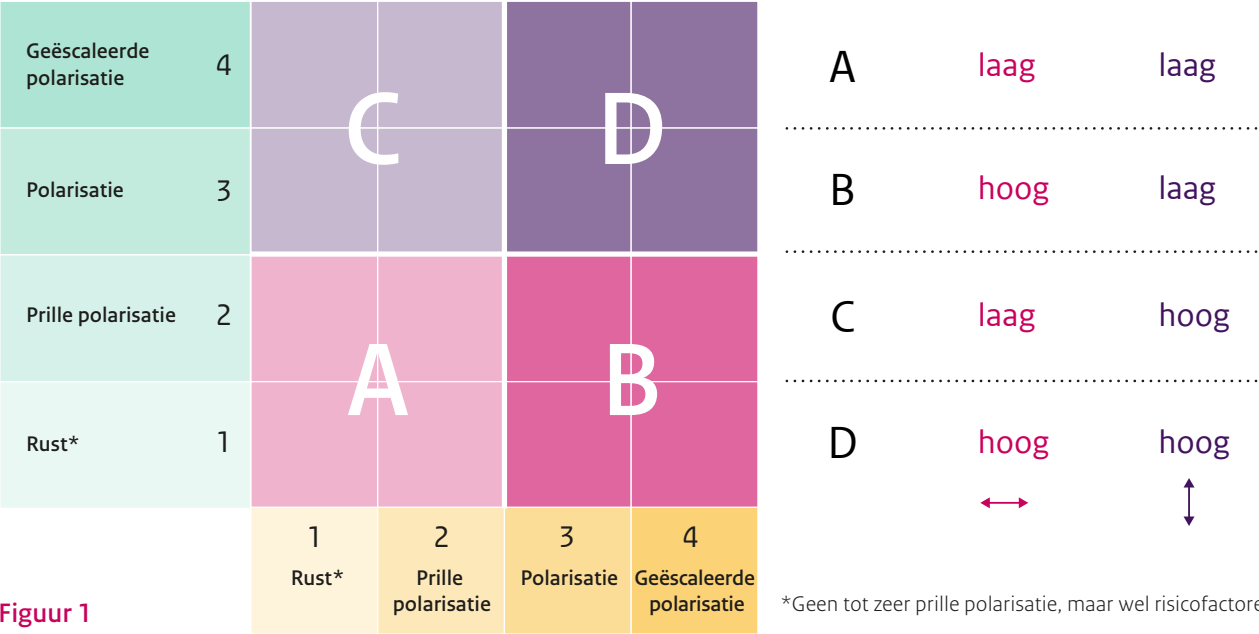
Tabel 2: verticale polarisatie

Fase	1. Rust Geen tot zeer prille polarisatie	2. Afnemend vertrouwen en stroeve verbindingen Prille polarisatie	3. Vertrouwenscrisis en verbroken verbindingen Polarisatie	4. Openlijke incidenten of escalatie Geëscaleerde polarisatie
Beschrijving	Burgers zijn en worden betrokken bij overheids-besluiten. De afstand is klein en er is voldoende vertrouwen.	Burgers voelen zich onvoldoende gehoord en gezien (of worden dat niet!). Dat levert frustratie op. Vertrouwen neemt af. Critici in protest- en actie-groepen, binnen bestaande stelsel.	Het ‘schuurt’: burgers richten zich tegen de overheid, stemmen niet meer, haken af. Het polariserende wij-zij begint: waarbij aan de goede intenties van de ander wordt getwijfeld.	Democratische structuren of instituties worden afge-wezen, (escalatie richting intimidatie en agressie). De overheid is de vijand, het sociaal contract wordt opgezegd.

1.4 Polarisatie verkenningkaart (PVk)

Op een thema kunnen in de praktijk horizontale en verticale polarisatie op hetzelfde moment spelen. Dat was bijvoorbeeld zichtbaar in de coronaperiode. Daar stonden groepen in de samenleving tegenover elkaar (‘wappies’ tegenover ‘volgzamen’), maar ook groepen en de overheid (door ongenoegen over opgelegde beperkingen zoals de avondklok, of de beperkte bewegingsruimte voor niet-gevaccineerden). De twee vormen van polarisatie hebben dus met elkaar te maken. Ze kunnen elkaar beïnvloeden op inhoudelijk vlak, maar ze beïnvloeden ook hoe – vanuit welk handelingskader – de gemeente met tegenstellingen omgaat.

In figuur 1 staan de fasen voor horizontale en verticale polarisatie in een assenstelsel. Horizontale polarisatie op de x-as en verticale polarisatie op de y-as. Zo ontstaat een **Polarisatie Verkenningkaart (PVK)**, waarop een polariserende situatie in kaart kan worden gebracht door deze op de assen te tekenen. Dat leidt tot vier fasen op de x-as en 4 fasen op de y-as. Daarbij staat 1,1 voor rust op zowel horizontale als verticale polarisatie. 4,4 staat voor geëscaleerde polarisatie voor zowel horizontale als verticale polarisatie. Het model is daarnaast uitgewerkt in vier kwadranten, laag-laag, hoog-laag, laag-hoog en hoog-hoog (steeds voor horizontale versus verticale polarisatie). Laag staat daarbij voor de fasen 1 of 2 en hoog voor de fasen 3 en 4. Bij ieder kwadrant horen verschillende handelingsmogelijkheden.



In kwadrant B is sprake van een hoge graad van horizontale polarisatie, maar is de verticale polarisatie laag. Of misschien nóg laag. De wijze waarop de gemeente ingrijpt of niet ingrijpt, zet het proces van verticale polarisatie in gang.

Voorbeeld 1: Een straat is onveilig voor fietsers en voetgangers. De gemeente wil daarom een nieuwe inrichting realiseren. Tijdens een bewonersavond blijkt dat het grootste meningsverschil de vraag is of de straat bereikbaar moet blijven voor auto's, of niet. Voorstanders verenigen zich, net als de tegenstanders. Beide groepen zoeken steun bij gemeenteraadsleden en belangenorganisaties. De onderlinge sfeer is gespannen.

Voorbeeld 2: Voorafgaand een Sint-intocht blokkeren voorstanders van zwarte Piet de weg voor mensen die hiertegen willen protesteren.

In kwadrant C is de verticale polarisatie tussen delen van de inwoners en de overheid sterk toegenomen. De horizontale polarisatie tussen groepen inwoners is echter niet tot nauwelijks toegenomen.

Voorbeeld 1: Een straat is onveilig voor fietsers en voetgangers. De gemeente wil daarom een nieuwe inrichting realiseren en presenteert deze plannen tijdens een persconferentie. Bewoners reageren boos dat ze hierover via de media geïnformeerd worden en dat ze niet mochten meepraten. Een uitnodiging van de wethouder

om alsnog met bewoners in gesprek te gaan, blijft onbeantwoord.

Voorbeeld 2: Een spanning die al langere tijd speelt en regelmatig opnieuw zichtbaar wordt, draait om de Molukse gemeenschap in Nederland. Thema's zoals het uitblijven van een eigen staat en het gebrek aan erkenning of excuses voor de inzet van Molukse militairen in het KNIL (Koninklijk Nederlands-Indisch Leger) komen nadrukkelijk naar voren tijdens herdenkingen en gedenkdagen. Deze gevoelens kunnen worden versterkt wanneer de overheid – in de ogen van Molukse Nederlanders – te veel toenadering zoekt tot Indonesië. Ook kunnen spanningen ontstaan wanneer lokale voorzieningen voor deze gemeenschap onder druk komen te staan; denk aan spreekuren of ontmoetingsplekken.

In kwadrant D is zowel de horizontale als de verticale polarisatie sterk. Op beide assen liggen aanzienlijke uitdagingen voor herstellen en versterken van relaties.

Voorbeeld 1: Een straat is onveilig voor fietsers en voetgangers. De gemeente wil daarom een nieuwe inrichting realiseren. Ondernemers in de straat zijn niet uitgenodigd voor de bewonersavonden en zijn hier boos over. Zeker nu de meerderheid van de bewoners gekozen heeft voor het verkeersluw maken van de straat. Ondernemers vrezen voor een faillissement en keren zich via de pers tegen de gemeente en hun straatgenoten.

Voorbeeld 2: Demonstranten die sympathiseren met Israël of de Palestijnen in Gaza staan tegenover elkaar. Daarbij komt het tot schermutselingen. Beide kanten vinden dat de andere groep te veel ruimte krijgt van de gemeente en de politie. En/of dat het optreden naar henzelf toe disproportioneel is.

Vertrouwen en verbinding: in alle vier kwadranten – dus in elke situatie waar polarisatie speelt – kan de gemeente met de ***wijze waarop ze optreedt en communiceert***, bouwen aan herstel van vertrouwen. En aan verbindingen die polarisatie versterken of afremmen. Niet alleen is “elke crisis een kans”. Ook elke situatie die vraagt om wijs lokaal leiderschap is een kans. In elk kwadrant is nood aan verbindend leiderschap, juist nu en juist lokaal. Bestuurders en soms ook ambtenaren hebben daarbij de taak normen te stellen en kaders aan te geven. En te zorgen dat iedereen zich gehoord en gezien voelt.



2. Werken met de Polarisation Verkenningsskaart

In het vorige hoofdstuk is de Polarisatie Verkenningskaart (PVK) voorgesteld. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe u hiermee aan de slag kunt gaan. Daarvoor beschrijven we vier processtappen: waarnemen, plotten, uitwisselen/verdiepen en diagnose.

De processtappen kunnen een antwoord geven op de volgende vragen:

1. Waar is sprake van polarisatie in een buurt, wijk, dorp of gemeente? De verkenningskaart wordt dan gebruikt om in kaart te brengen welke spanningen en breuklijnen er zijn.
2. Hoe moet ik specifieke signalen of gevoelens van onbehagen plaatsen? Is hier sprake van polarisatie? Dit is een casusgerichte benadering.

De PVK kan door één persoon worden ingevuld. Er ontstaat echter grote meerwaarde als u dit met meerdere personen doet. Bijvoorbeeld met collega’s (al dan niet van dezelfde afdeling) of met partners, zoals welzijnswerk en de politie. Met meerdere ogen kijken geeft meer inzicht.

2.1 Waarnemen

In het vorige hoofdstuk maakten we onderscheid tussen en beschreven we vier fasen voor twee vormen van polarisatie. We omschrijven hieronder hoe u specifiek horizontale en verticale polarisatie kunt waarnemen.

Tabel 3: horizontale polarisatie

Fase	1. Rust	2. Ongemak	3.Onderhuidse spanningen	4. Openlijke incidenten of escalatie
	Geen tot zeer prille polarisatie	Prille polarisatie	Polarisatie	Geëscaleerde polarisatie
Beschrijving	Het is ‘kalm’, maar er zijn al wel risicofactoren aanwezig.	Het wordt ‘ongezelliger’; ongemak en vervreemding naar elkaar.	Het ‘schuurt’; onbehagen, afnemend respect voor elkaar, groepen vermijden contact .	Wet- en regelgeving worden overtreden .
Wat kun je waarnemen?	Goede wil om samen naar oplossingen te zoeken of meningsverschillen te overbruggen.	Minder respect en begrip voor elkaar in de omgang; ontwijken van de ander.	Taal en vijandbeelden verhard en. Groepen demoniseren elkaar.	Geweldsincidenten . Openlijke confrontaties .

Tabel 4: verticale polarisatie

Fase	1. Rust	2. Afnemend vertrouwen en stroevere verbindingen	3. Vertrouwenscrisis en verbroken verbindingen	4. Openlijke incidenten of escalatie
	Geen tot zeer prille polarisatie	Prille polarisatie	Polarisatie	Geëscaleerde polarisatie
Beschrijving	Burgers zijn en worden betrokken bij overheids-besluiten. De onderlinge afstand is klein en er is voldoende vertrouwen.	Burgers voelen zich onvol-doende gehoord en gezien (of worden dat niet). Dat levert frustratie op. Vertrouwen neemt af . Critici in protest- en actiegroepen, binnen bestaande stelsel.	Het ‘schuurt’: burgers richten zich tegen de overheid, stemmen niet meer, haken af. Het polariserende wij-zij begint: waarbij aan de goede bedoelingen van de ander wordt getwijfeld.	Democratische structuren of instituties worden afgewezen, escalatie richting intimidatie en agressie. De overheid is de vijand, het sociaal contract wordt opgezegd .
Wat kun je waarnemen?	Goede wil om samen naar oplossingen te zoeken of meningsverschillen te overbruggen.	Toename van intensiteit en aantal protesten. De toon van kritiek van burgers naar de overheid wordt bozer en gefrustreerder . Klachten over de wijze van communiceren van de ander.	Opzeggen overleg en contact. Over en weer stigmatiseren en generaliseren . Diskwalificatie van ‘de andere partij’. Beledigingen en beschuldigingen .	Er wordt geïntimideerd, bedreigd of opgeroepen tot geweld richting de overheid Soevereinenverklaringen Actieve tegenwerking en verzet, wetten en uitspraken rechters negeren.

We concentreren ons op de voorkant, dus vooral op de fasen 1 en 2. Om polarisatie tijdig waar te nemen, is het belangrijk om te weten wat er leeft in de wijken, dorpen en buurten. Dus: wie daar wonen, hoe relaties liggen, wat de lokale omgangsvormen zijn, welke sfeer er hangt en wie de stemmingmakers zijn. Maar ook: hoe mensen de gemeente en andere instituties en organisaties zien – als partner of juist als bedreiging? Een deel van deze informatie is feitelijk en vastgelegd. Veel is echter ook onbeschreven en ongeschreven. Deze kennis kan bij de gemeente liggen, maar ook bij andere belanghebbenden, zoals welzijnswerk, politie, onderwijs of sleutelfiguren in het gebied. Als het goed is voelen bijvoorbeeld gebieds-regisseurs of andere ambtenaren, die een diep netwerk in de wijk hebben, of het rustig is of dat het ongemak toeneemt.

Beeldvorming

Ook beschikbare data kunnen helpen om aanwijzingen te krijgen over risicofactoren, verslechterende omgang tussen verschillende groepen bewoners of de relatie tot de overheid. Denk aan gemeentelijke Leefbaarheids-, Veiligheids- en Burgermonitoren. Of denk aan landelijke statistieken die uit te splitsen zijn naar lokaal niveau (bijvoorbeeld CBS-cijfers). Hierin staan vragen over tevredenheid met de buurt en buuren, over overlast, over andere leefstijlen en culturen, en of de wijk achteruitgaat. Maar ook hoe het met het vertrouwen in de overheid is gesteld. Als aanwijzingen voor polarisatie verslechteren ten opzichte van vorige metingen en/of andere buurten, of

ten opzichte van het gemeentelijk of landelijk gemiddelde, kan dit aanleiding zijn om dit verder te onderzoeken. Ook kan er bij het herzien van lokale monitoren specifiek naar polarisatie worden gevraagd. De echte meerwaarde van deze data ontstaat als in loop van de tijd meerdere resultaten beschikbaar zijn. Cijfers en beelden van sociaal beheerders van corporaties en van wijkagenten en Boa's kunnen eveneens helpen om samen een beeld te vormen van mogelijke polarisatie.

De complicerende factor bij verticale polarisatie is dat de gemeente zelf partij is, of wordt gezien als deel van een groter geheel: 'de overheid'. Als er een tegenstelling speelt waarvan een gemeente zelf onderdeel is, kan het moeilijk zijn om de gevoeligheden van groepen mensen op waarde te schatten en rationeel te benaderen. Dit vertekent mogelijk ook de waarneming.

Gevoelige thematiek

Soms voel je op basis van de thematiek aan dat iets wel eens heel gevoelig zou kunnen liggen tussen of binnen groepen, of tussen de overheid en sommige groepen. Bijvoorbeeld wanneer mensen het gevoel hebben dat ze iets moeten opofferen dat voor hen waardevol is. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij groepen die de Sinterklaas-intocht 'bij het oude' willen houden. Ook kan het gaan om verdelen van schaarste, waarbij je ziet aankomen dat bepaalde groepen zich getroffen of benadeeld voelen. Denk bijvoorbeeld aan de huisvesting van statushouders in een tijd waarin er veel woningzoekenden zijn. Dit kan

een volgend hoofdstuk zijn in een dossier waarin polarisatie al eerder een rol speelde. Bijvoorbeeld wanneer de gemeente besluit om inwoners een prettige feestdag toe te wensen bij een niet-christelijke feestdag. Of als een gemeente ervoor kiest na een aanslag al dan niet een vlag te hissen of halfstok te hangen, om dat moment te gedenken.

Maatschappelijke dynamiek

Beginnende polarisatie en al aanwezige breuklijnen kunnen een stroomversnelling van emoties veroorzaken door maatschappelijke dynamiek. Verloove et al beschrijven een aantal dynamieken waarachter polarisatie kan schuilgaan, maar die ook kunnen leiden tot een afname van polarisatie. De genoemde dynamieken kunnen ook tegelijkertijd voorkomen.

In tabel 5 staan, achter de dynamieken, voorbeelden van situaties die hiertoe kunnen leiden. Deze dynamieken kunnen op hun beurt leiden tot toe- of afname van de lokale tegenstellingen.

Hieronder staan situaties die tot polarisatie kunnen leiden. Sommige voorbeelden kunnen klein beginnen, maar snel uit de hand lopen. De beleving van de betrokken groepen is een belangrijk aspect van de situaties. Of hun angsten en de problemen die zij zien écht zijn, is maar beperkt van belang.

- Een beslissing waarover in de samenleving sterke tegenovergestelde meningen leven, of belangen spelen. Bijvoorbeeld: de gemeente start de discussie over het behoud van straatnamen die zijn vernoemd naar historische figuren die een rol speelden in het slavernijverleden van Nederland.
- Een ingrijpende overheidsbeslissing waarbij te voorzien is dat die tot woede en verzet gaat leiden.
Bijvoorbeeld: de gemeente sluit vanwege brandweer-voorschriften een feestlocatie die populair is voor grote bruiloften van mensen met een migratieachtergrond.
- Een situatie of ontwikkeling die tot spanning kan leiden. Denk aan overlast of verdringing (die kan er al zijn, of is te voorzien). Bijvoorbeeld: de gemeente wil toestemming geven voor een groot religieus gebouw in een gebied waar al veel parkeeroverlast is.
- Een voorspelbare aanleiding voor het verslechteren van een ‘historisch’ moeizame verhouding tussen de overheid en groepen – of tussen groepen onderling. Bijvoorbeeld: bij een voorgenomen verplaatsing van een aantal woonwagengebieden speelt mee dat een eerdere poging hiertoe leidde tot een gespannen situatie tussen de gemeente en de woonwagengebouders.

Tabel 5

Dynamiek	Voorbeeld van aanwakkeren
Bevordering of bemoeilijking contacten tussen groepen.	Stad sluit viaduct tussen probleemwijk en rest van de stad.
Versterking of verkleining besef dat mensen tot meerdere groepen behoren.	Aandacht voor LHBTIQ+-asielzoekers als het gaat om hun sociale veiligheid en acceptatie in de opvang.
Creatie of afbrokkeling gemeenschappelijke identiteiten.	Wij Amsterdam (stedeling als verbindende identiteit).
Zichtbaar maken of homogeniseren verschil binnen groepen.	Alleen aandacht voor christelijke feestdagen.
Af- of toename verlies- en angstgevoelens.	Angst voor toestroom van arbeidsmigranten en de mogelijk daaruit voortvloeiende sfeerverandering in een wijk.
Bevordering of belemmering kruispuntdenken of machtsgevoelens.	Aandacht voor vrouwen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt (kan positief werken voor doelgroep en leiden tot verontwaardiging).
Toename of afname legitimiteit overheid aanpak polarisatie.	App-groep van politiemensen met discriminerende uitingen.

2.2 Plotten van spanningen en conflicten

Op basis van de eerste waarnemingen, kan een mogelijke spanning of een conflict op de PVK worden geplot (geplaatst). Politieke sensitiviteit en weten wat er in een omgeving speelt is hierbij erg belangrijk. Een bestuurder of ambtenaar die nauw contact heeft met de samenleving, weet vaak welke onderlinge gevoelens er leven. En welke partijen geraakt worden bij een bepaalde lokale ontwikkeling of voorgenomen gemeentelijke beslissing. Dit is vaak ingegeven door eerdere ervaringen met spanningen en uitdagingen in een gebied. Zijn deze rustig opgelost? Liggen er nog gevoeligheden uit het verleden? Bestuurders of ambtenaren met een groot netwerk – die contact hebben met allerlei mensen – die goed kunnen samenwerken op basis van wederzijds vertrouwen met bewoners, kunnen signalen beter plaatsen. Niet iedereen heeft zulke ervaringen met spanningen in buurten. Dat kan worden opgelost door het uitwisselen van informatie, zoals we in de volgende paragraaf beschrijven.

Het plotten van een conflict gebeurt door een punt te zetten. Hoe schat u de polarisatie in tussen groepen (horizontaal) en met de overheid (verticaal)? Eventueel kunt u ook een gebied een kleurtje geven, omdat er nog veel onduidelijk is. Bij het bepalen van een scheidslijn tussen twee groepen, kan het voorkomen dat direct duidelijk is dat de ene groep op gespannener voet staat met de overheid dan de andere. Deze situatie deed zich bijvoorbeeld voor in de coronaperiode, waar voorstanders van vaccinatie minder wantrouwen richting de overheid

hadden dan tegenstanders. In deze gevallen kan een verticale lijn getekend worden.

Aan de voorkant is het beeld bij polarisatie vaak nog onduidelijk. Zo kan bijvoorbeeld nog onduidelijk zijn wie er precies tegenover elkaar kunnen komen te staan. Of wat de dynamiek is tussen groepen, die weer afhangt van de achterliggende tegenstelling of breuklijn – die soms nog niet helder is. En is de waargenomen spanning positief of juist negatief?

2.3 Uitwisselen/verdiepen

Eén waarneming of signaal is te weinig om te kunnen concluderen dat er sprake is van (beginnende) polarisatie. Ook kan de context – de omgeving waarin het mogelijke polarisatieproces plaatsvindt – nog troebel zijn. Dit vraagt om meer informatie. Door het verzamelen van beschikbare informatie in documenten, of via collega's en stakeholders wordt het beeld vaak al wat helderder.

Naast informatie zorgt overleg met anderen voor aanvullende blikken/invalshoeken. Zo kijkt een jongerenwerker of een ambtenaar Sociaal Domein wellicht anders naar spanning tussen rondhangende jongeren en een groep bewoners die een groenstrook in zelfbeheer hebben genomen, dan de wijkagent of de ambtenaar Buitenruimte. Als ook anderen een signaal plotten op de PVK, creëert dit de basis voor een gesprek en ontstaat een rijker beeld. Daarbij is van belang dat dit leidt tot het uitwisselen van argumenten en dat de betrokkenen openstaan voor de

deskundigheid/expertise en de vragen van anderen. Niet het plotten zelf is het hogere doel, maar het goede gesprek over de situatie, om zo tot een beter inzicht te komen. En om beter te kunnen inschatten hoe de situatie zich ontwikkelt en welke actie nodig is. **Intersubjectiviteit**, de combinatie van professionele en op ervaring gestoelde inzichten, leidt tot méér inzicht. Wanneer iemand zelf een situatie inschat als fase 1 en een ander als fase 3, hoeft dit niet samen op fase 2 uit te komen. Het herzien van je mening naar aanleiding van nieuwe informatie en inzichten is immers geen zwaktebod.

De verderop beschreven interactieve werksessie laat zien hoe je in relatief korte tijd binnen de gemeente en/of met netwerkpartners achterhaalt welke beelden er zijn over sociale cohesie en spanningen. Wanneer betrokkenen bekend zijn met deze systematiek, kunnen ze die ook gebruiken voor reguliere overleggen over bijvoorbeeld wijkoverlast. Bij nieuwe signalen kunnen ze dan op basis van voorlopige inschaling in een fase informatie uitwisselen.

Uitwisseling en verdieping kunnen ingewikkelder zijn voor verticale polarisatie. Het in beeld brengen van een spanning waarbij de gemeente zelf betrokken is, kan samengaan met meer emotionele betrokkenheid of blinde vlekken over hoe het eigen gedrag ervaren wordt. Bovendien bestaat dan de kans dat verwaterde of verbroken contacten met betrokken inwoners leiden tot een beperktere informatiepositie. Daarom kan een

werksessie met het externe netwerk bij verticale polarisatie nuttig zijn om de omvang in beeld te krijgen. En om als gemeente een spiegel voorgehouden te krijgen. Als de netwerkpartners een vertrouwensband hebben met de groep die een gemeente in conflict dreigt te raken, biedt dat in een vroeg stadium kansen (de netwerkpartners hebben dan een brugfunctie). Tegelijkertijd kan het hebben van meerdere belangen ook tot terughoudendheid leiden.

2.4 Diagnose is momentopname

Na het verkrijgen van een completer beeld over de aard en de omvang van de polarisatie, kan de spanning opnieuw worden geplot. De vraag is vervolgens: is er aanleiding om tot handelen over te gaan? In het volgende hoofdstuk behandelen we diepgaander wat u kunt doen als het antwoord op die vraag ja is. Wanneer er geen sprake is van polarisatie of van positieve polarisatie, is er geen actie nodig. Ook kan het zo zijn dat de situatie nú niet om actie vraagt, maar dat het niet ondenkbaar is dat er toch verdere polarisatie plaatsvindt. In dat geval is het wijs om regelmatig te monitoren hoe de spanning zich ontwikkelen. Een diagnose is immers een momentopname.

Een werksessie met het netwerk

Er valt veel winst te boeken door als bestuur of regisseur van een gebied een **werksessie** te houden met de mensen die de gemeente, een wijk of een specifieke gemeenschappen goed kennen. Mensen met een netwerk, dus. Als dit netwerk er nog niet is, of er onvoldoende sprake is

van een vertrouwensband, is het belangrijk om hier eerst in te investeren. Alleen dan is het mogelijk om samen de **lokale vroege polarisatie op de radar** te krijgen. Samen zie je meer dan alleen. Het duiden en wegen van hoe het zit met polarisatie (en bij wie), kan bijna alleen maar door samen te werken. Daarnaast is het net als bij het oefenen met crisis- en rampenplannen: het netwerk bij elkaar halen en samen ergens aan werken, smeedt verbindingen. Die kunnen hard nodig zijn om goed met prille polarisatie om te gaan. Je kent elkaar en weet elkaar te vinden. Zo bouw en behoud je een goed netwerk. Trek voor een sessie ongeveer 2,5 uur uit.

Deelnemers zijn gemeenteambtenaren met kennis van en een netwerk in het betreffende gebied. Denk daarbij ook aan mensen die nog verbinding hebben met inwoners die zich van de overheid of samenleving afkeren, of met groepen die door achtergrond of kenmerken minder zichtbaar zijn. Ambtenaren uit het sociaal domein kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Wanneer sprake is van verticale polarisatie, zijn bovendien ambtenaren die zich bezighouden met participatie en democratie onmisbaar. Daarnaast is het waardevol als ook vertegenwoordigers van buurthuizen, woningcorporaties en politie aansluiten.

Programma

- **Voorstelrondje:** iedereen stelt zichzelf kort voor én beantwoordt een uitnodigende en positieve vraag.

Bijvoorbeeld:

- Wat is jouw superkracht?
- Wat vind jij het allermooiste aan je werk of wijk?
- Waar zit de trots van de wijk?
- Wat bindt de wijk?

Dit helpt in de discussie. Sluit het rondje af met een positieve samenvatting.

- **Korte presentatie:** leg uit waarom het belangrijk is om polarisatie op tijd te herkennen en ermee aan de slag te gaan.
- **Geeltjessessie:** geef elke deelnemer drie geeltjes (Post-its) en een stift en laat ze gevallen van (mogelijke) polarisatie opschrijven. Eén situatie of ontwikkeling per geeltje, en zonder lange teksten. Het liefst in één zin, of liever nog: in een paar (steek)woorden.

Toelichting: de gevallen in de geeltjessessie mogen over iets kleins of groots gaan. Een ontwikkeling die helemaal verkeerd gaat, of juist een signaal dat nog heel pril is. Leg uit dat je met elkaar als het ware een ‘foto’ wilt maken van de belangrijkste situaties of ontwikkelingen.

- **Plotten:** haal de geeltjes op en laat ze kort toelichten door de deelnemers. Plaats de geeltjes daarna, in overleg met deelnemers, in de polarisatieverkenningkaart (die bijvoorbeeld groot uitgetekend is op een Flip-over).
- **Verdieping:** in dit gesprek ontstaat vaak inzicht in prille en uit de hand gelopen situaties en vaak ook in wat er speelt: de dynamiek en actoren.

De ervaring leert dat zo’n werksessie van een paar uur én interessante inzichten én verdieping en verbreding van het netwerk van de deelnemers oplevert.

Voorbeeld invulling polarisatie verkenningskaart

Tabel 6

4. Openlijke incidenten of escalatie Geëscaleerde polarisatie	Goede wil om samen naar oplossin- gen te zoeken of meningsverschillen te overbruggen.	Minder respect en begrip voor elkaar in de omgang; ontwijken van de an- der.	Taal en vijandbeelden verhard en. Groepen demoniseren elkaar.	Geweldsincidenten. Openlijke confrontaties .
3. Vertrouwenscrisis en verbroken verbindingen Polarisatie	Het is ‘kalm’, maar er zijn al wel risicofactoren aanwezig.	Het wordt ‘ ongezelliger ’; ongemak en vervreemding naar elkaar.	Het ‘ schuurt ’; onbehagen, afnemend respect voor elkaar, groepen vermijden contact .	Wet- en regelgeving worden overtreden .
2. Afnemend vertrouwen en stroeve verbindingen Prille polarisatie	Goede wil om samen naar oplossingen te zoeken of menings- verschillen te overbruggen.	Toename van intensiteit en aantal protesten. De toon van kritiek van burgers naar de overheid wordt bozer en gefrustreerder . Klachten over de wijze van communiceren van de ander.	Opzeggen overleg en contact. Over en weer stigmatiseren en generaliseren . Diskwalificatie van ‘de andere partij’. Beledigingen en beschuldigingen .	Er wordt geïntimideerd, bedreigd of opgeroepen tot geweld richting de overheid. Soevereinenverklaringen Actieve tegenwerking en verzet, wet- ten en uitspraken rechters negeren.
1. Rust Geen tot zeer prille polarisatie	Burgers zijn en worden betrokken bij overheidsbesluiten. De onder- linge afstand is klein en er is voldoende vertrouwen.	Burgers voelen zich onvoldoende ge- hoord en gezien (of worden dat niet). Dat levert frustratie op. Vertrouwen neemt af . Critici in protest- en actie- groepen, binnen bestaande stelsel.	Het ‘ schuurt ’: burgers richten zich te- gen de overheid, stemmen niet meer, haken af. Het polariserende wij-zij begint: waarbij aan de goede bedoe- lingen van de ander wordt getwijfeld.	Democratische structuren of insti- tuties worden afgewezen, escalatie richting intimidatie en agressie. De overheid is de vijand, het sociaal contract wordt opgezegd .
	1. Rust Geen tot zeer prille polarisatie Het is ‘kalm’, maar er zijn al wel risi- cofactoren aanwezig.	2. Ongemak Prille polarisatie Tegenstellingen worden impliciet en expliciet zichtbaar; er ontstaat onge- mak en vervreemding naar elkaar.	3. Onderhuidse spanningen Polarisatie Het ‘schuurt’ er is wrijving; tegenstel- lingen gaan gepaard met spanning; er is onbehagen, afnemend respect voor elkaar, groepen vermijden contact.	4. Openlijke incidenten of escalatie Geëscaleerde polarisatie Wet- en regelgeving wordt overtre- den. Spanningen worden manifest



3. Handelen met de Polarisation Verkenningsskaart

In de vorige hoofdstukken gaven we aan hoe u de **Polarisatie Verkenningkaart** kunt gebruiken om inzicht te krijgen in situaties waarin polarisatie een rol speelt. Nadat zo'n situatie door verschillende partijen is bestudeerd en beoordeeld – en er overeenstemming is bereikt over de fase waarin een situatie zich bevindt – is van belang om te kijken naar de handelingsperspectieven. Dit hoofdstuk geeft enkele handelingsmogelijkheden per kwadrant. Voordat we daarop ingaan, noemen we een aantal algemeen geldende en wellicht voor de hand liggende punten – goed om in het achterhoofd te houden. Vooral bij een onderwerp als polarisatie.

1. **Luister:** het oplossen van tegenstellingen met of tussen bewoners, doet u voor een belangrijk deel door te luisteren naar de betrokken partijen. Luisteren geeft erkenning van het bestaan van een tegenstelling/opvatting. Let op: luisteren is niet hetzelfde als inhoudelijk accepteren wat u hoort of de ander gelijk geven.
2. **Wees betrouwbaar in afspraken:** in processen van polarisatie kunnen kleine onaangekondigde wijzigingen of het afzeggen van gemaakte afspraken al leiden tot het verergeren van de situatie.
3. **Bied heldere procedures:** geef duidelijkheid over het doel en de spelregels van gesprekken, om de betrouwbaarheid te bevorderen.
4. **Heb besef van het verleden en de toekomst:** gebeurtenissen uit het verleden (positieve of negatieve ervaringen met de overheid, of met een andere groep) kunnen gevolgen hebben voor hoe iemand de

actualiteit ziet. Bijvoorbeeld: een afgewezen subsidie of de reactie van een overheid op overlast, kan jarenlang een schaduw werpen over een relatie met inwoners. Hetzelfde geldt voor de toekomst. Het omgaan met de spanning van vandaag heeft invloed op de toekomstige relatie.

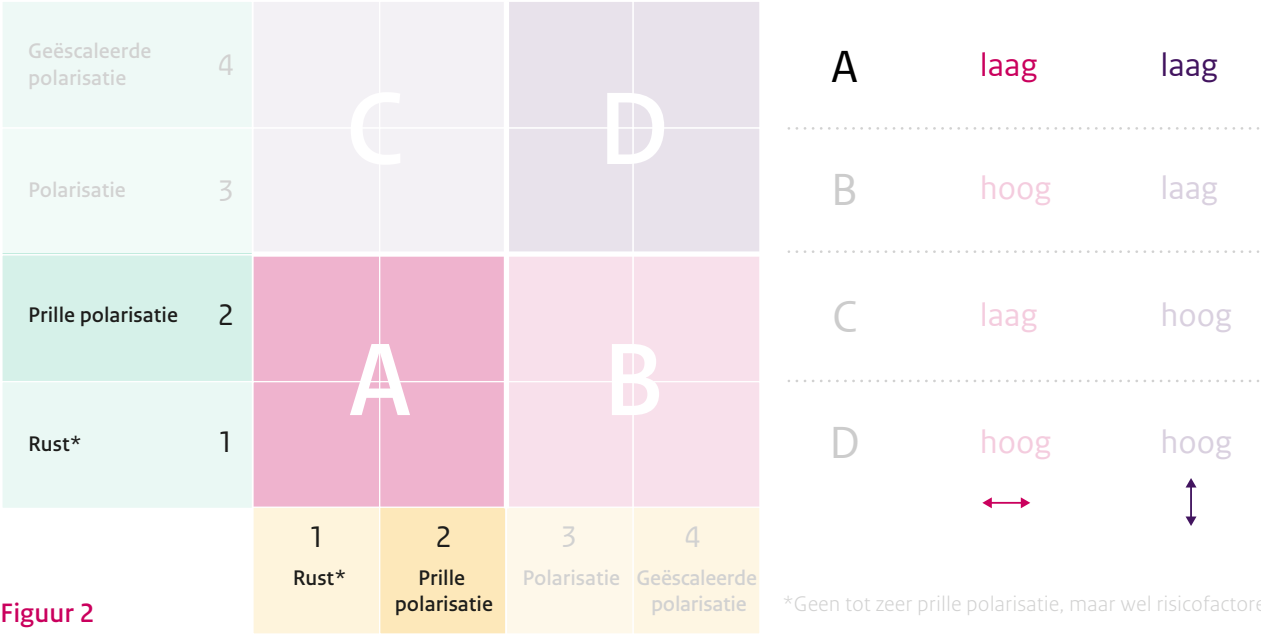
5. **Wees je bewust van je positie:** in de ogen van bewoners zijn gemeenten vaak een eigen identiteit en in sterke mate onderdeel van 'de overheid'. Ervaringen met de overheid kunnen de blik van de bewoners flink kleuren (denk aan de excuses voor de slavernij en de toeslagenaffaire).
6. **Wees zelfbewust:** naast empathie vraagt polarisatie ook om kordaat en kaderstellend optreden – door een rol te kiezen die bij de gemeente past.
7. **Grijp het momentum:** een geval van polarisatie is bij uitstek de gelegenheid om te laten zien waar uw gemeente voor staat. En wat bewoners mogen verwachten.
8. **Houd rekening met verschillende ontvangers:** pogingen om groepen bij elkaar te krijgen, kunnen ervaren worden als het voortreken van één van beide partijen. Bijvoorbeeld: het ophangen van een vlag na een aanslag kan door de ene partij als steun en door de andere partij als afwijzing worden gezien. Soms neemt juist een derde partij aanstoot aan initiatieven om groepen bij elkaar te brengen. Bijvoorbeeld: waarom besteedt een gemeente extra aandacht aan rivaliserende jongerengroepen in de wijk, als er zoveel eenzaamheid onder ouderen is?



3.1 Hoe handelt u in kwadrant A?

Kwadrant A is (nagenoeg) de gewenste situatie. In geval van een lage polarisatiegraad op beide assen is niet per se (extra) actie nodig om tegenstellingen te verminderen. Leidt een tegenstelling in de maatschappij niet tot spanningen en kan de gemeente hierover goed met bewoners praten? Dan mag die tegenstelling er zijn. Sterker nog, het roept bevreemding op wanneer een gemeente gaat reageren op een tegenstelling die er in de beleving van groepen bewoners niet is. Dat kan zelfs leiden tot een toename van polarisatie op de verticale as. Als de relaties goed zijn, bestaat wel de mogelijkheid om te onderzoeken of betrokkenen een tegenstelling zien verdiepen, of niet.

Bij (verwachte) tegenstellingen is preventie mogelijk door juist positieve polarisatie te bevorderen. Bijvoorbeeld door het gesprek mogelijk te maken tussen verschillende meningen die naast elkaar kunnen en mogen bestaan. Denk aan het opzetten van participatietrajecten waarbinnen alle partijen zich gehoord voelen. Maar ook aan het nemen van beslissingen samen met bewoners, zoals bij burgerberaden. In beide gevallen kun je zo recht doen aan standpunten (een podium bieden), informatie-gelijkheid organiseren (minder roddels/complots en vermoedens van achtergehouden kennis) en afspraken maken over omgangsregels. Methoden zoals Deep Democracy en het houden van een burgerberaad bieden deelnemers een gelijkwaardige positie. Ook geven ze stemmen van minderheden een plek in het proces.



Deep Democracy

Deep Democracy⁷ is een methode – een besluitvormingsmodel – bedoeld om échte consensus te vinden bij ingewikkelde beslissingen. Dat gebeurt via een proces waarbij alle minderheidsstemmen gehoord worden en alle betrokkenen de uiteindelijke beslissing dragen.

Deep Democracy let daarbij extra op het meenemen van de minderheidssysteem om ontevredenheid te voorkomen. Bovendien biedt dit model de kans om de wijsheid van alle burgers te benutten. De opzet van Deep Democracy is dat de deelnemers, in het tempo van de groep, ‘de waterlijn laten zakken’ en zo de ‘onderstroom’ van weerstand blootleggen. In de praktijk werkt dit door actief te luisteren naar alle standpunten, óók die van minderheden. En door conflicten niet uit de weg te gaan. Hoe eerder je het conflict opzoekt en botsende meningen en frustraties uitgesproken mogen worden, hoe minder tijd deze frustraties krijgen om te gaan koken en escaleren. Vervolgens onderzoek je de verschillen op een respectvolle manier, met aandacht voor elk standpunt, in plaats van te ze ontwijken. Door alle standpunten mee te nemen in de besluitvorming, groeit het draagvlak voor oplossingen. Dat komt de uitvoering na het overleg ten goede.

Burgerberaad

Een burgerberaad of burgerforum is een groep inwoners – gekozen door loting – die de politiek adviseert of helpt beslissen over een specifiek onderwerp. Een burgerberaad kan landelijk, provinciaal of lokaal georganiseerd worden.

Een gemeente die een burgerberaad organiseert, kan daarmee verschillende doelen nastreven. Bijvoorbeeld: beter begrijpen hoe inwoners tegen een vraagstuk aankijken. Of: inwoners goed betrekken bij lastige besluiten die genomen moeten worden. Het betrekken van burgers bij besluitvorming draagt bij aan eigenaarschap en draagvlak.

De inzet van een burgerberaad verloopt meestal via een aantal stappen:

- Het college van b&w of de gemeenteraad geven apart of samen aan dat zij behoefte hebben aan een burgerberaad bij een bepaald onderwerp.
- Zij stellen vast wat precies de vraag of het probleem is dat zij aan het burgerberaad willen voorleggen. En wat ze met de uitkomsten willen doen.
- Er volgt een selectie van deelnemers. Het is de bedoeling dat een burgerberaad een afspiegeling is van de samenleving.
- De deelnemers krijgen van onafhankelijke experts informatie over het vraagstuk. Zij kunnen ook zelf belangenorganisaties of ervaringsdeskundigen uitnodigen. Zo horen zij verschillende standpunten en visies over het probleem dat ze bespreken.
- De deelnemers gaan met elkaar in gesprek, om tot ideeën en aanbevelingen te komen. Meestal stemmen zij uiteindelijk over de definitieve besluiten of adviezen.
- Als er een akkoord is, gaat het advies naar de opdrachtgever (college van b&w en/of gemeenteraad).⁸

⁷ Diversiteit: wat is het en hoe ga je ermee om? <https://wij-leren.nl/deep-democracy.php>

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/burgerforum>

Bij het inzetten van positieve instrumenten zoals Deep Democracy en burgerberaden is van belang om vier punten in het oog te houden. Ten eerste moeten processen toegankelijk zijn voor iedereen. Dit draait om aspecten als: het taalniveau waarop gecommuniceerd wordt, vereiste computervaardigheid, beschikbare tijd en wervingskanalen. Ten tweede is essentieel dat alle relevante partijen instappen in de dialoog. Wanneer bijvoorbeeld de meest grote tegenstanders van een windmolenpark zich afzijdig houden, leidt dit wellicht wel tot een mooi proces, maar niet tot een situatie die verdere negatieve polarisatie tegenhoudt. Derde aandachtspunt is dat iedereen zich aan de afgesproken spelregels houdt en daarop aanspreekbaar is. Dat kan gaan van hoe je respectvol met elkaar omgaat tot wie wanneer welke informatie ontvangt. De spelregels zorgen, als het goed is, voor een veilige setting. Ook houden ze de discussie over de tegenstelling *on topic* en op de bal. Tot slot is het goed om de gewenste uitkomst realistisch te houden. Voor de vestiging van asielopvang hoeft bijvoorbeeld de buurt niet enthousiast te zijn, maar zijn er wel afspraken nodig over respectvol samenleven.⁹

Wanneer zich een toenemende horizontale polarisatie aftekent, met duidelijke pushers van standpunten, kan het denkkader Brandsma worden gebruikt. In de volgende paragraaf lichten we dat toe.

Depolarisatiestrategie van Bart Brandsma

Bart Brandsma is een toonaangevend expert op het onderwerp polarisatie. Zijn denkkader draait om de pushers, de joiners en het grijze midden. Hij analyseert het proces van polarisatie als volgt:

Aan beide kanten van polarisatie zijn de pushers te vinden. Zij voeden polarisatie door de andere partij verdacht te maken en zoveel mogelijk medestanders te vinden voor hun standpunten. Daarnaast heb je de joiners. Zij geloven dat hun belangen in gevaar zijn en vinden het nodig om zich bij één van de polen te voegen. In het midden heb je een groep mensen die zich niet kunnen vinden in deze polarisatie. Zij zijn divers; ze kunnen erg genuanceerd zijn, neutraal, of onverschillig (het grijze midden).

Brandsma raadt aan om bij een depolarisatiestrategie geen aandacht te geven aan de polen, zodat de relatief kleine groep pushers niet groeit. Hij raadt juist aan de midden-groep meer positie te geven, door de tegenstelling vanuit hun positie te bekijken. En hen uit te nodigen om het podium te nemen. Zij krijgen dan de mogelijkheid om het onderwerp te verschuiven van negatieve polariserende identiteiten naar constructieve gesprekken, met als doel een algemene consensus of constructief evenwicht te bereiken. Berichtgeving in de media en in overheidscommunicatie van lokale of de landelijke overheid spelen hierin een essentiële rol.

⁹ Interview met Christine Bleijenbergh, 2023, op basis van haar dissertatie.

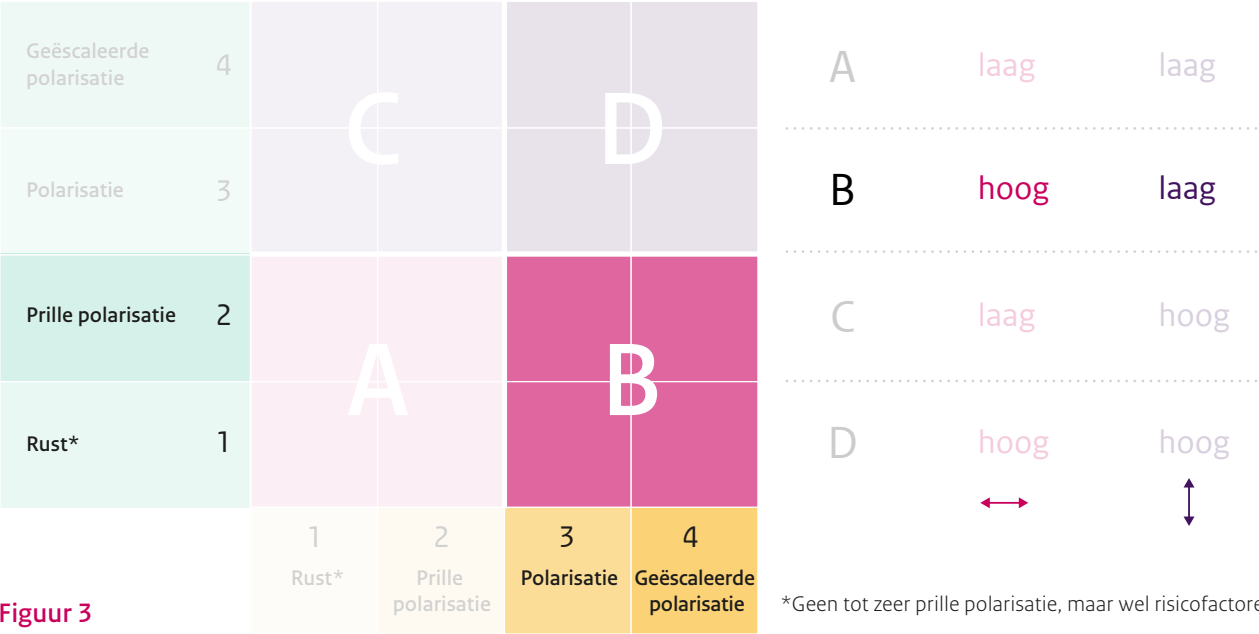
3.2 Hoe handelt u in kwadrant B?

In kwadrant B is er sprake van een hoge horizontale en een lage verticale polarisatie. Dit betekent dat groepen bewoners een ferme tegenstelling ervaren die wij-zij-gedrag of -gevoelens met zich meebrengt. Tegelijkertijd zit er geen spanning op de band van beide groepen (en de rest van de samenleving) met de gemeente. Dit biedt handelingsruimte, al zal het stuurmanskunst vragen om deze positie vast te houden.

Om horizontale polarisatie terug te dringen, ontwierp Bart Brandsma een denkmodel.¹⁰ Hierin reikt hij vier zogeheten *gamechangers* aan om polarisatie te bedwingen:

- 1. **Verander de doelgroep:** richt je niet op de *pushers* – dat zijn vaak mensen op de flanken, met sterke meningen – maar versterk het midden.
- 2. **Verander van onderwerp:** kies een vraagstuk dat bij de middengroep leeft – en bij voorkeur ook bij de *joiners* (zie ook het kader hieronder). Heb het daarbij niet over meningen, maar over hoe een vraagstuk aangepakt kan worden.
- 3. **Verander van positie:** in plaats van te handelen als bruggenbouwer, stel je kaders vanuit het midden, met ruimte voor dialoog.
- 4. **Verander van toon:** spreek niet in termen van goed of fout.

¹⁰ [Bart Brandsma - Inside Polarisation](#)



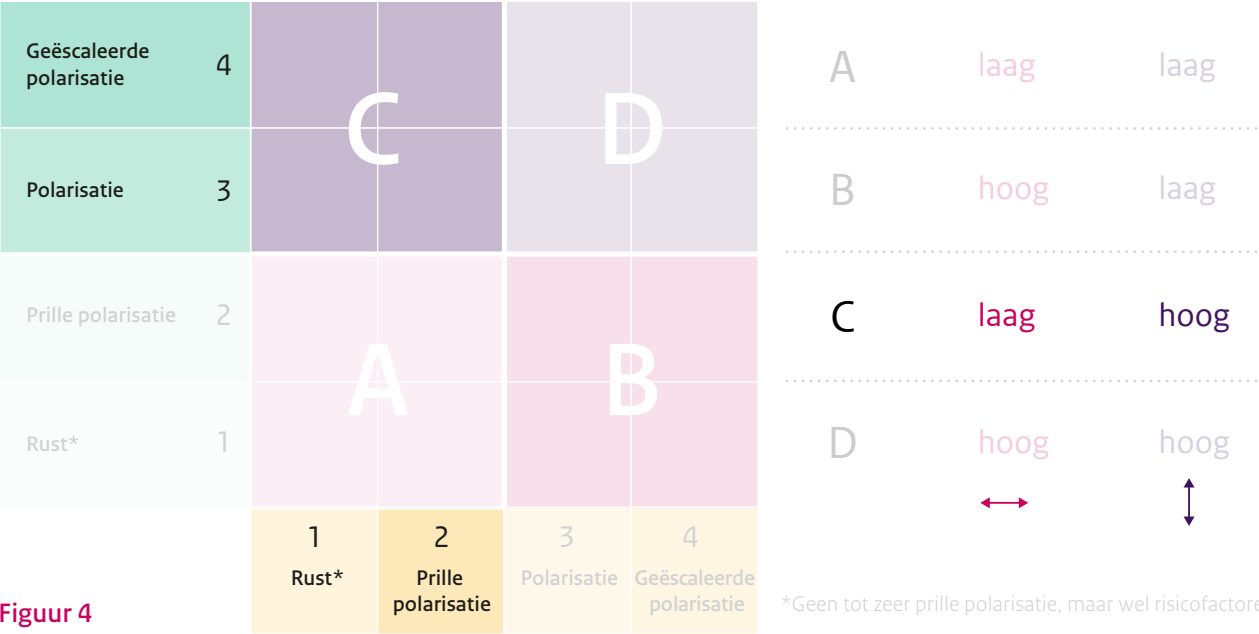
3.3 Hoe handelt u in kwadrant C?

In kwadrant C richt het wantrouwen of de tegenstelling zich tot de overheid. Dit betekent dat de gemeente minder ruimte heeft om te manoeuvreren. In plaats van de onderhandelaar of bruggenbouwer is een gemeente nu zelf onderdeel van het conflict. Om het proces van depolarisatie en de-escalatie toch op gang te krijgen, zijn diverse strategieën mogelijk wanneer het gaat om proceseigenaarschap:

1. De gemeente ondersteunt het deel van de organisatie dat het meest betrokken is bij de tegenstelling.
Voorbeeld: de vakmensen in vergunningen rondom windmolens worden begeleid in het normaliseren van een moeizame relatie met bepaalde delen van de bevolking.

2. De gemeente maakt de verantwoordelijkheid voor de inhoud los van de verantwoordelijkheid voor het contact met de bewoners.
Voorbeeld: voor het participatieproces rondom een nieuwe subsidieverordening voor inclusiebeleid zijn de experts van het subsidiebureau verantwoordelijk voor inbreng van informatie en voorlichting. Het hoofd van de afdeling Sociaal Domein is verantwoordelijk voor het proces.

3. De gemeente nodigt relevante organisaties uit om het gesprek met de bewoners aan te gaan. *Voorbeeld:* de gemeente vraagt aan partijen uit het maatschappelijk middenveld om burgerpanels voor te zitten en te organiseren. Naast het vergroten van draagvlak leidt dit ook tot een andere rol van betrokken ambtenaren.



Figuur 4

In plaats van het begeleiden van het gesprek, geeft dit meer ruimte voor luisteren en meediscussiëren.

4. Onafhankelijke procesbegeleiders inzetten. Dit vraagt om een strakke organisatie en goed overleg over wie de betrokken partijen geschikt vinden.

Voorbeeld: de gemeente selecteert samen met bezorgde omwonenden een onafhankelijk voorzitter voor de beheergroep van een opvang van minderjarige alleenstaande asielzoekers.

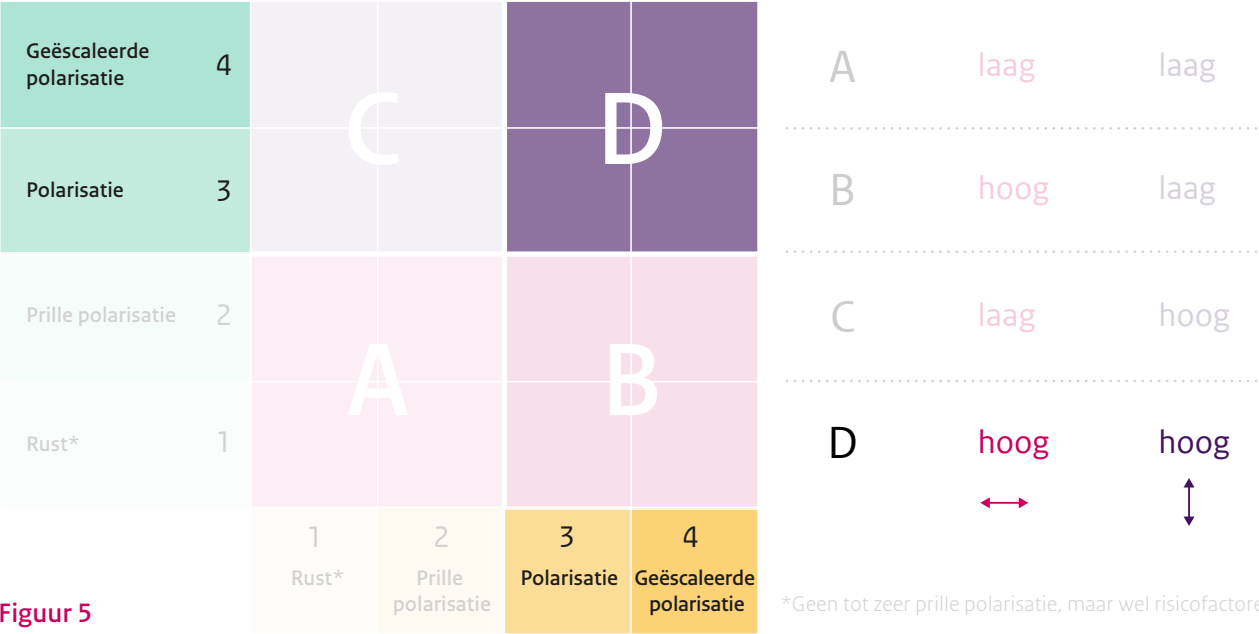
3.4 Hoe handelt u in kwadrant D?

Dit is het kwadrant met de grootste uitdaging. De polarisatie is hier sterk aanwezig en kan zelfs geëscaleerd zijn – zowel op horizontaal als verticaal niveau. Herstel van vertrouwen is cruciaal, zowel tussen gepolariseerde groepen in de samenleving als tussen de gemeente en haar inwoners. Hoe langer deze situatie aanhoudt, hoe moeilijker het wordt om die te normaliseren. Uit de hand lopende tegenstellingen, die leiden tot confrontaties en openlijk conflict, belasten de betrokkenen mentaal zwaar en hebben gevolgen voor de hele samenleving. Het gezegde ‘vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard’ is hier zeer toepasselijk.

Niet aan de slag gaan met depolarisatie is geen optie. Want de polarisatie stopt niet vanzelf en het laten lopen kan tot verdere escalatie leiden. Kansen liggen in het domein van *mediation* en *restorative justice*¹¹, waar het proces in handen van begeleiders of een commissie met vertegenwoordigers uit de betrokken groepen wordt gelegd. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er aan beide zijden bereidheid is om dat proces in te gaan en zich aan de voorwaarden te houden. Hier ligt de eerste stap naar het weer in gesprek raken. Die eerste stap geeft ook lucht aan de rest van de gemeenschap, die last ondervindt van de uit de hand gelopen tegenstelling in de samenleving.

Ook bij de verticale spanning kunnen bemiddelaars een rol spelen. Als dit tegelijk gebeurt met het horizontale proces,

¹¹ <https://www.restorativejustice.nl/>



Figuur 5

kan dit leiden tot onduidelijkheid – ook in de rolverdeling tussen de gemeente en de bemiddelende partij. Dit kan een reden zijn om eerst de aandacht te richten op het herstellen van de maatschappelijke rust, en pas daarna op de relatie tussen de gemeente en bewonersgroepen. In sommige gevallen is dit niet mogelijk, zoals wanneer bewonersgroepen onderling in conflict raken over een beslissing van de overheid. Bijvoorbeeld bij een conflict rond de huisvesting van statushouders.



4. Evaluatie aanpak polarisatie

Wat leveren de inspanningen op om naar de voorkant van polarisatie te komen? Dat is een vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is. Zelfs niet als de gewenste situatie bereikt is. Iedereen die zich ooit met preventie heeft beziggehouden, kan waarschijnlijk benoemen waarom.

Ten eerste kan de vraag gesteld worden of de diagnose van de beginnende polarisatie wel juist was. Ten tweede kan het voorkomen dat de polarisatie door andere factoren is verdwenen: landelijke of internationale ontwikkelingen, de opkomst van grotere of andere problemen, of doordat mensen tot het inzicht kwamen dat het op de spits drijven van een conflict niet werkt. Ten derde zijn er bij polarisatie vaak golfbewegingen te zien. Dat het nu rustig is, kan een momentopname zijn. Dit laatste zien we vooral vaak bij polarisatie waaraan wicked problems (problemen waar geen eenduidige oplossing mogelijk is) ten grondslag liggen. Complexe problemen die niet van vandaag op morgen zijn op te lossen. Hier komen we bij een ander belangrijk punt. Het kan wel degelijk zo zijn dat de polarisatie niet is verdwenen, of zelfs is toegenomen – juist vanwege de complexiteit van de problemen. Maar dat door de gemeentelijke inzet wél erger is voorkomen. Ook dit is niet eenvoudig aan te tonen.

ESS heeft voor suggesties over het opzetten en uitvoeren van een evaluatie de ‘Toolkit Evidence-Based Werken bij de preventie van radicalisering’ laten ontwikkelen. Deze toolkit biedt praktische manieren om preventie te meten. Manieren die ook voor polarisatie geschikt zijn.

Zie: <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit>

4.1 Inrichten evaluatie

Wilt u zicht houden op hoe polarisatie zich ontwikkelt én of uw inzet effect heeft? Dan is regelmatig evalueren onmisbaar. Een eerste stap kan het invullen van de Polarisatie Verkenningskaart zijn. Daarmee monitort u de actuele situatie. Evaluatie gaat echter een stap verder: het laat zien welke interventies effect hebben, waar bijsturing nodig is en wat u kunt leren voor toekomstige aanpakken.

Verskillende vormen van evaluatie

1. Korte zelf-evaluatie

Een korte evaluatie van het stappenplan is al waardevol. Alleen al door het probleem en de gekozen interventies te beschrijven, zet u een eerste evaluatiestap. Vraag uzelf en betrokken ambtenaren in ieder geval af:

- Wat wilden we bereiken?
- Hoe gaat het nu?

2. Gezamenlijke evaluatie

Een bondige evaluatie met interne collega's, stakeholders of doelgroepen levert vaak veel inzichten op. Dit bevordert leren, samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid.

3. Onafhankelijke evaluatie

Wanneer (politieke) verantwoording nodig is, of wanneer veiligheid en vertrouwen nog ontbreken om vrijuit te spreken, is het raadzaam een onafhankelijke evaluator in te zetten. Een nog uitgebreidere optie is de evaluator ook tijdens het proces te laten meekijken.

Neem evaluatie mee vanaf de start

Vaak wordt pas aan evaluatie gedacht als een proces al loopt of is afgerond. Wij adviseren om evaluatie vanaf het ontwerp van uw activiteiten en stappenplan mee te nemen. Zo weet u welke gegevens u tijdens het proces moet verzamelen. Een verandertheorie kan daarbij een nuttig hulpmiddel zijn. In de bijlage vindt u hiervoor een invulformulier.

Zo ontstaat een cyclisch proces: monitoren, evalueren, leren en bijsturen waarmee u de aanpak van polarisatie steeds effectiever kunt maken.



5. Polarisation onderbrengen in de organisatie

In dit hoofdstuk leest u hoe u het thema polarisatie goed binnen de eigen organisatie onderbrengt. Dat is belangrijk om goed aan de voorkant van polarisatie te komen, het op tijd te herkennen, tegen te gaan óf te voorkomen.

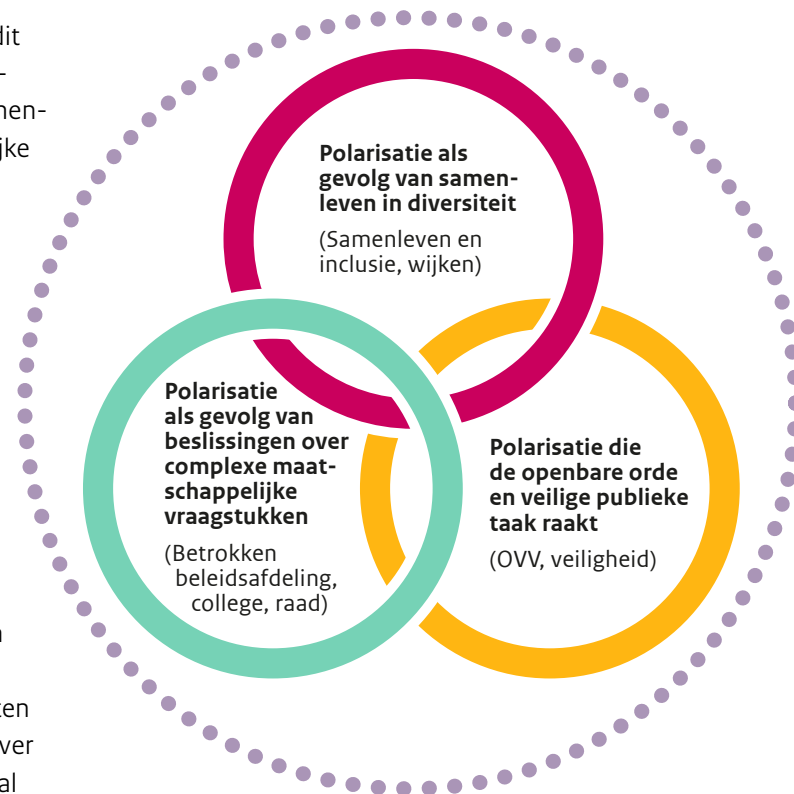
5.1 Wie gaat over polarisatie in de gemeente?

Zoals we al in de introductie schreven, komt de vraag “wie gaat eigenlijk over polarisatie in de gemeente?” veel voor. Als polarisatie uit de hand is gelopen, komt polarisatie al snel te liggen bij burgemeesters en afdelingen Openbare Orde en Veiligheid. Ook andere onderdelen van de gemeente raken regelmatig betrokken bij situaties van polarisatie, zoals het sociaal domein en de wijkregie. Kijkend naar de voorkant van polarisatie, is het belangrijk om voor een brede benadering van dit onderwerp te kiezen. En daarin alle belangrijke gezichtspunten mee te nemen. In onderstaand figuur staan verschillende oorzaken van polarisatie genoemd en de spelers die daarbij betrokken kunnen zijn. Samenwerking en een brede blik zijn belangrijk om alle kanten in kaart te brengen en zo goed mogelijk te handelen. Om de oorzaken van polarisatie heen ligt nog de ‘buitenwereld’. Dat is de omgeving die een samenleving van buitenaf beïnvloedt. Op die buitenwereld heb je als gemeente geen invloed.

Bij situaties waarin tegenstellingen al uit de hand zijn gelopen, komen signalen meestal binnen via Openbare

Orde en Veiligheid. Bij beginnende polarisatie hoeft dit niet zo te zijn. Een sluimerende of opkomende tegenstelling kan ook het eerst via een beleidsafdeling binnenkomen. Denk bijvoorbeeld aan een afdeling Ruimtelijke Ordening die te maken krijgt met weerstand door de plaatsing van windmolens, of door het kappen van een bos voor de uitbreiding van een industrieterrein. Of een wijkteam van de gemeente dat signalen opvangt van spanningen tussen verschillende groepen. Ook kan het gebeuren dat een bewonersorganisatie de wethouder Welzijn benadert met zorgen over de groeiende onvrede richting de gemeente, bijvoorbeeld vanwege het sluiten van een wijkvoorziening.

Dat signalen van tegenstellingen op verschillende plekken binnen de gemeente terechtkomen, laat zien dat ze niet automatisch samenkomen op één plek. Dat vraagt dus om coördinatie. In sommige gemeenten ligt deze coördinatie bij medewerkers die ook gaan over radicalisering. Dit kan logisch zijn, omdat zij meestal al kennis en netwerken hebben om hiervan de signalen te beoordelen en waar nodig in te grijpen. Tegelijkertijd geeft een deel van deze gemeenten aan dat er belangrijke verschillen zijn tussen radicalisering en polarisatie. Bij radicalisering wordt met sleutelfiguren gewerkt om contact te houden met gemeenschappen die daar het meest mee te maken hebben, of kwetsbaar voor zijn. Het valt gemeenten op dat zij bij polarisatie met een veel breder aandachtsgebied te maken hebben en dat heel



andere bewonersgroepen daarbij betrokken kunnen zijn. Dat is zeker het geval als gemeenten actief naar de voorkant van polarisatie kijken. Is een bestaand netwerk dan nog te gebruiken? Een ander verschil is dat radicalisering meestal als problematisch gezien wordt. En zoals we al eerder schreven, hoeft dat niet noodzakelijkerwijs ook zo te zijn voor polarisatie. Polarisatie kan ook ondergebracht worden bij afdelingen die zich bezighouden met

samenleven en inclusie, of met participatie. Ook zijn er voorbeelden van een tweekoppig coördinatie waarin afdelingen voor veiligheid en sociaal domein samenwerken. Wat de meest wenselijke situatie is, verschilt per gemeente. Hoe is een gemeente georganiseerd? Hoe wordt er samengewerkt? Eerst en vooral is van belang dat binnen de organisatie bekend is wé polarisatie coördineert en hoe deze persoon te bereiken is. In het verlengde daarvan is het goed om de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij iemand onder te brengen en de organisatie hierop aan te passen. Helder moet zijn wie waarover gaat en waar een melding over polarisatie naartoe kan.

5.2 Signalen opvangen en doorgeven, ontwikkelingen volgen

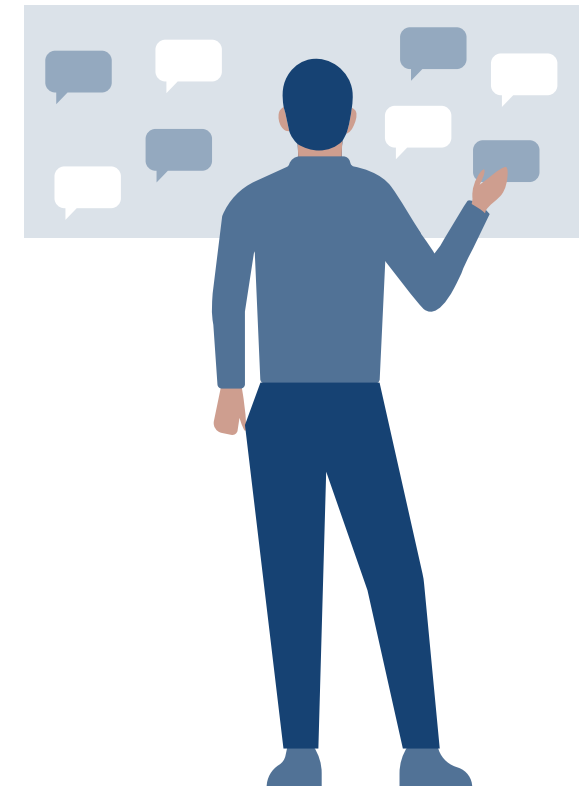
Een logische vervolgstap is het geven van instructies binnen de organisatie over hoe je polarisatie kunt signaleren en hoe je signalen doorgeeft. Maak daarbij onderscheid tussen instructies voor signalen die mensen onrust geven én instructies voor signalen in acuut zorgwekkende en/of uit de hand lopende situaties. Polariserende tegenstellingen veranderen bovendien. Dit vraagt om het volgen en meten van de gesignaleerde ontwikkelingen, en om handelen op basis van recent gecheckte signalen. Verder is basiskennis over (beginnende) polarisatie nodig. Naast instructies over waargenomen spanningen is het goed om een instructie te hebben voor het omgaan met beleidsvoornemens met een grote polarisatiekans.

Bij het melden van signalen deelt u meestal geen AVG-gevoelige gegevens, omdat het hier niet over individuen gaat. Wel is van belang zorgvuldig te zijn. Binnengekomen signalen kunnen aanleiding geven om een bredere uitvraag te doen, binnen en/of buiten de gemeente.

Afhankelijk van de grootte en complexiteit van de tegenstelling, kan het volgende worden besloten:

- Het waargenomen signaal lijkt belangrijk, maar voorlopig kan de aandacht zich beperken tot het volgen van het verloop.
- De polarisatiecasus blijft op een relevante afdeling, die de te nemen acties bepaalt. De coördinatie faciliteert. Waar nodig worden andere afdelingen geïnformeerd.
- Andere betrokken afdelingen worden bij de polarisatiecasus betrokken. Samen stellen zij een plan van aanpak op en voeren dit uit. De coördinatie faciliteert.
- Naast interne stakeholders worden ook externe stakeholders betrokken. In veel gemeenten zijn al overlegstructuren die zich hiervoor lenen, zoals wijk- of doelgroepoverleggen.
- De driehoek wordt bij de polarisatiecasus betrokken (dit is voor beginnende polarisatie meestal niet direct het geval).

Naast het inrichten van een structuur en een escalatiemodel is het duurzaam verankeren van de werkwijze erg belangrijk. Daarom raden wij aan om polarisatie mee te nemen in jaarplannen (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid of wijkprogrammering) en bestaande overleggen waarin dit een relevant thema is.



Handreiking Naar de voorkant van polarisatie

Deze publicatie is een uitgave van:

**Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid**

Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag

© Ministerie van SZW | Oktober 2025

