

# Omgaan met polarisatie in Twente

## Autorisatie

OPSTELLERS:  
Myrte Sival - Roelvink

BIJDRAGE IN DE WERKGROEP\*:  
[Opmerkingen]

## Versiegegevens

VERSIE:            DATUM:  
0.1                12-9-2023

OMSCHRIJVING:  
[Samenvatting]

02                31-10-2023

---

Enschede, 31-10-2023  
Versie [Versie]

©2023, Veiligheidsregio Twente, Enschede, auteursrechten voorbehouden.  
Overname van dit rapport (of gedeelten daarvan) is toegestaan, mits de bron wordt vermeld.

# Inleiding

Polarisatie, maatschappelijke onrust, maatschappelijk ongenoegen, ondermijning van de democratische rechtstaat; waar praten we over, wie heeft welke rol en hebben we dit duidelijk met elkaar? Om hier richting aan te geven binnen Twente heeft de VRT een kleine literatuurverkenning gedaan en gesprekken gevoerd met enkele gemeenten, veiligheidsregio's, politie en provincie. De volgende zaken kwamen in deze gesprekken aan de orde:

- Definitie polarisatie
- Rol van gemeente, burgemeester en VRT
- Behoeften
- Beschikbare kennis
- Samenwerking

Er is gesproken met Twentse partijen, maar ook met de gemeente Utrecht en de gemeente Den Haag. Beide gemeenten zijn vergevorderd in de aanpak van polarisatie. In deze notitie vind je de resultaten van deze verkenning en wordt een voorstel gedaan voor de wijze waarop we in Twente de rollen van gemeenten, burgemeesters en Veiligheidsregio bij het omgaan met polarisatie zouden kunnen vormgeven.

# Inhoudsopgave

## Inhoud

Inleiding .....	3
Inhoudsopgave .....	4
<b>1 Het fenomeen polarisatie .....</b>	<b>5</b>
1.1 Het publieke domein .....	6
1.2 Het stille midden .....	6
1.3 Fasen van polarisatie .....	6
<b>2 Rollen .....</b>	<b>8</b>
2.1 Rol van gemeenten .....	8
2.2 Rol van burgemeester .....	9
2.3 Rol van de veiligheidsregio .....	10
<b>3 Advies .....</b>	<b>11</b>
3.1 Conclusie .....	11
3.2 Twee pijlers .....	11
1. Informatiepositie .....	11
2. Deskundigheidsbevordering .....	11

*Bijlage 1: Overzicht van partijen waarmee is gesproken*

# 1 Het fenomeen polarisatie

Iedereen heeft wel beelden bij polarisatie en er is al veel over geschreven. In dit hoofdstuk een korte uiteenzetting van het fenomeen polarisatie.

We leven in een democratische rechtstaat. Rechtsstaat en democratie hebben verschillende uitgangspunten, maar horen in ons land onlosmakelijk bij elkaar. Wetten komen immers tot stand met instemming van het parlement dat door de kiezers is samengesteld op grond van verkiezingen. Democratie kan niet zonder recht bestaan. Waar een democratische rechtstaat afglijdt – en dat gaat soms heel geleidelijk – zie je dat aan bepaalde ontwikkelingen. In een goed werkende democratie mag je je ongenoegen uiten; grondrechten zoals het demonstratierecht vormen het hart van ons democratisch stelsel. Verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving ligt constant op de loer. Dit kan resulteren in spanningen tussen deze groepen en toename van segregatie. We spreken dan van polarisatie. Polarisatie kan ontstaan tussen groepen inwoners ('horizontale polarisatie') maar ook richting overheid en instituties ('verticale polarisatie').

Het is onrustig in de samenleving. We leven in een tijd waar veel tegenstellingen expliciet zichtbaar zijn. Tegenwoordig word je 24/7 gevoed met nieuws. Media geven voortdurend brandstof voor polarisatie: 'Vrouwen kunnen niet achteruit inparkeren', 'Chinezen pikken onze banen', 'Marokkanen vangen vaker uitkering'. Precies dit soort uitspraken tref je ook vaak aan in tweets, posts en reacties op sociale media. De (sociale) media zijn niet de oorzaak van polarisatie. Ook in het tijdperk voor sociale media was er sprake van polarisatie. Wel is het een katalysator en maakt het polarisatie zichtbaar. Mensen leven daarbij in hun eigen bubbel, verstrekt door de digitalisering van de maatschappij.

Ook een opeenstapeling van een aantal crises zoals corona, de oorlog in Oekraïne, migratie, wonen en klimaat/milieu hebben voor een kentering gezorgd in het vertrouwen in de overheid, elkaar en de maatschappij als geheel. Onderzoek van KIS (Kennisinstituut Inclusieve Samenleving) onder inwoners laat zien dat het lage vertrouwen in de overheid mede te maken heeft met de volgende zaken:

- Inwoners hebben het gevoel niet gezien en gehoord te worden
- Inwoners voelen zich gediscrimineerd
- Slechte bereikbaarheid van de overheid
- Inwoners vinden de overheid incompetent en onbetrouwbaar

Er zijn mensen die de wet steeds minder serieus nemen: "Wie ben jij (overheid) om te bepalen wat ik wel en niet mag en kan?" Groepen inwoners negeren wetten en regels en vinden dat deze niet voor hen gelden. Er is zelfs een groep die de rechtstaat expliciet niet erkent (Soevereinen). In Amerika en ook in Duitsland betreft dit al grotere groepen, in Nederland is dit nog beperkt, maar wel groeiende.

Daarbij helpt de versplintering en verharding van de politiek niet. Op alle bestuurlijke lagen komt het steeds vaker voor dat zetels verdeeld worden over meerdere middelgrote en kleine partijen. De versplintering kan mede gezien worden als een weerspiegeling van de breder verspreide politieke voorkeur onder kiezers. Ook binnen de politiek zie je polarisatie ontstaan.

Polarisatie en radicalisering of extremisme kunnen in elkaars verlengde liggen. Polarisation leidt uiteraard niet altijd tot radicalisering of extremisme. Een grote mate van polarisatie kan er echter wel aan bijdragen dat iemand zich sneller aangetrokken voelt tot radicale of extremistische groepen of gedachten. In deze verkenning ligt de focus op polarisatie.

## 1.1 Het publieke domein

De huidige tendens van tegenstellingen, grotere spanningen in de samenleving en politiek en onvermijdelijke polarisatie komen tezamen in het publieke domein. De dynamiek en tegenstelling in belangen bij de genoemde thema's kunnen voor onvrede en onrust bij inwoners van een gemeente zorgen. Ook in Twente hebben we voldoende voorbeelden waarbij onrust en polarisatie een rol speelt: asielzoekers in Albergen, boerenprotesten in o.a. Almelo, plannen voor windmolens op meerdere plekken, Kanaal Almelo de Haandrik, zoutwinning in Haaksbergen. Allemaal thema's waarbij sprake is van polarisatie of dit op de loer ligt en dit uiteindelijk brede maatschappelijke onrust tot gevolg kan hebben. We zien hier een verschuiving van de balans: steeds frequenter en heftiger zien we uitingen van maatschappelijk ongenoegen/onrust, die daaropvolgend vaker uitmonden in radicaal gedrag en escaleren naar situaties die de (lokale) democratie of de openbare orde bedreigen en ondermijnen.

Overigens, polarisatie is niet altijd onwenselijk. Polarisation kan voor de samenleving ook productief zijn en de emancipatie van minderheidsgroepen in gang zetten. Soms is polarisatie nodig om als maatschappij vooruit te komen.

## 1.2 Het stille midden

Bij polarisatie ontstaan er twee groepen met een tegengestelde mening: de 'polen'. De personen die recht tegenover elkaar staan en continu brandstof geven aan polarisatie om de andere kant verdacht te maken, worden de 'pushers' genoemd. De 'pushers' trachten volgers te krijgen. Pushers met veel charisma, veel overtuigingskracht of veel macht, kunnen grote invloed hebben op de bevolking. Delen van de bevolking raken ervan overtuigd dat hun waarden en normen bedreigd worden door de andere kant. Vanuit deze veronderstelling verantwoorden zij hun keuze om een 'pusher' te volgen. De polen oefenen dus druk uit op het 'stille midden' om een kant te kiezen. Ze proberen niet zozeer om elkaar te overtuigen, maar om deze middengroep mee te krijgen. Doordat de twee uiterste groepen steeds feller van zich laten horen, voelt het midden zich gedwongen een keuze te maken. Hierdoor neemt het aantal mensen aan de beide polen toe en wordt het midden kleiner. Daarmee neemt de ruimte voor nuance af; mensen nemen steeds extremere standpunten in.

Door als gemeente en burgemeester te investeren in het midden schep je mogelijkheden om tot sociale cohesie te komen. Het midden is niet zwart of wit. Deze groep is divers. Zo zijn er in het midden mensen die genuanceerd over een kwestie denken, maar ook mensen die erover twijfelen of geen mening hebben.

*Bart Brandsma: "Om te depolariseren moet je snappen dat je niet de tegenovergestelde polen moet bevechten, maar dat je de stille groep in het midden moet versterken"*

## 1.3 Fasen van polarisatie

Polarisatie kan worden gezien als een proces met meerdere fasen. De fase van polarisatie is medebepalend voor de keuze van een passende aanpak. Het kennisplatform Inclusief samenleven (KIS) onderscheidt de volgende fasen bij polarisatie:

1. Rustfase: Het is 'koud', er zijn al wel risicofactoren aanwezig voor het ontstaan van polarisatie.
2. Ongemak: Het wordt 'ongezelliger'; ongemak naar elkaar, misverstanden, vervreemding.
3. Onderhuidse spanningen: Het 'schuurt'; onbehagen, irritaties, negatieve beeldvorming, toename wij/ zij-gevoel, groepen vermijden contact.
4. Openlijke incidenten of escalatie.

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

## 2 Rollen

Meerdere organisaties hebben het voorkomen van polarisatie danwel het stimuleren van maatschappelijke stabiliteit momenteel hoog op de agenda staan. Voor veel partijen is hierin ook een rol weggelegd. Denk bijvoorbeeld aan de rijksoverheid, provincie, gemeenten, politie, onderzoeksinstituten. Enkele voorbeelden: De VNG heeft een agenda m.b.t. maatschappelijke stabiliteit geschreven voor de periode 2023-2025 en beschrijft daarin een faciliterende en coördinerende rol voor zichzelf. De Rijksoverheid is een campagne gestart om inwoners bewust te maken van de effecten van polarisatie. Het NIPV heeft onderzoek gedaan naar de rol van gemeenten en Veiligheidsregio's bij polarisatie. Het monitoren/in beeld hebben en houden van triggers die mogelijk kunnen leiden tot polarisatie wordt in meerdere rapporten benoemd als belangrijk speerpunt voor de komende jaren. KCR2 (voormalig LOCC) ziet hierin een rol voor zichzelf weggelegd. Enkele ministeries noemen pilots waarin hiermee geëxperimenteerd wordt. Veiligheidsregio's proberen signalen op te pikken die potentieel kunnen leiden tot polarisatie. En ook de VNG wil gemeenten hierin faciliteren. Het speelveld is dus omvangrijk.

In de gesprekken die zijn gevoerd is met name gesproken over de rol bij polarisatie van gemeenten, burgemeesters en veiligheidsregio. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gesproken partijen hier tegenaan kijken en wat we van elkaar kunnen leren.

### 2.1 Rol van gemeenten

Volgens onderzoek van het NIPV is regie op de aanpak van polarisatie voornamelijk een taak van gemeenten. De aanpak bestaat uit preventie, signalering en interveniëring.

Iedereen erkent de grote rol die gemeenten spelen bij (het verminderen van) polarisatie. Vooral in de eerste drie fasen (rust, ongemak, onderhuidse spanningen). Deze rol zit 'm met name in het weten wat er speelt in de samenleving. Een gemeente heeft veel 'voelsprietten' in de maatschappij. Denk aan wijkregisseurs, wijkcoaches, stadseelmanagers, BOA's, buurthuismedewerkers, de buitendienst, etcetera. Dit zijn de mensen die nauwe aansluiting hebben met delen van de samenleving, vroegtijdig onderhuidse irritaties en ongemak kunnen signaleren en kunnen aansluiten bij dat wat er speelt. Maar ook kansen kunnen benutten, gemeenschappelijke belangen kunnen vinden en hierop in kunnen zetten. Hoe eerder je als gemeente ziet en begrijpt dat er iets suddert, hoe sneller je preventief kunt handelen met mogelijk als resultaat dat ongenoegen niet uitmondt in spanningen of zelfs incidenten. Veel gemeenten hebben zelf al wel ideeën bij hoe deze rol (nog beter) ingevuld kan worden. De gemeenten Den Haag en Utrecht hebben een vergevorderde aanpak op het gebied van polarisatie/radicalisering en hebben ook handelingsperspectieven meegegeven:

#### Wees een betrouwbare overheid

- Geef de gemeente een gezicht. Overheid is een lastige term, iedereen heeft daar eigen beelden en ideeën bij (de premier, de wijkagent, de burgemeester, de tweede kamer, de belastingdienst). Laat zien wie de gemeente is. Dat overbrugt de kloof tussen overheid en inwoner.
- Wees betrouwbaar: Doe wat je zegt en zeg wat je doet. Bepaal je eigen positie en communiceer hierover. Als iets al is besloten en men heeft er geen invloed meer op, zeg dat dan. Wees duidelijk en eerlijk. En als je iets niet weet of moeilijk vindt, zeg dat dan ook.
- Geef vertrouwen. Iedereen doet ertoe. Neem dit mee in al je handelen.



## Heb aandacht voor communicatie

- Zorg dat je in je taal brandstof vermijdt.
- Investeer in een goede relatie met de media. De kop van een krant kan al polariseren of depolariseren.

## Weet wat er speelt

- Steun initiatieven vanuit de samenleving.
- Ga het gesprek met het stille midden aan. Daar vindt de nuance plaats.
- Investeer in bewustwording bij de professionals die midden in de samenleving staan. Zij zijn de ogen en oren, de voelsprietten. Zij weten wat er speelt in bepaalde wijken en buurten en bij bepaalde groepen. Leer hen waar ze naar kunnen kijken en geef hen een plek waar ze signalen kwijt kunnen.
- Werk samen in Twente. Polarisation houdt zich niet aan gemeentegrenzen.

## 2.2 Rol van burgemeester

Hoe verhouden burgemeesters zich tot al deze ontwikkelingen? Vanuit welk perspectief moet de burgemeester handelen? Hoe houdt hij/zij zicht op polariserende bewegingen binnen de gemeente? Het onderzoek van het NIPV laat zien dat het essentieel is om aan de voorkant van polariserende conflicten te komen, waarbij de rol van burgemeester van groot belang is, zo werd aangegeven. Het is waardevol om mensen te kennen, er als burgemeester tussenin te staan en in gesprek te gaan. Daarbij is het belangrijk om als burgermeester te waken voor het verkondigen van een eigen standpunt.

Ook is er een rol weggelegd voor burgemeesters in het creëren van bewustwording bij besturen en raden m.b.t. bewegingen die ondermijning van de rechtstaat in de hand werken. Samengevat komen we tot mogelijk 3 rollen van de burgemeester:

### Zicht hebben op bewegingen die polarisering in de hand kunnen werken.

Voor een burgemeester is een goede informatiepositie belangrijk, zoals het kennen van de signalen die van mensen uit het veld komen. Maar ook om tendensen en trends te kennen en te delen en vervolgens juist te handelen. Een voorbeeld is de groeiende groep die zichzelf soeverein verklaart. Individuele burgemeester ontvangen hierover brieven. Hebben we ook zicht op het totaal en de tendens in Twente en waar ligt die rol? Hoe kan politie trends en verwachtingen hierover delen? En welke reactie geef je als burgemeester op een dergelijk brief?

### Verbinding maken met groepen uit de samenleving

Een burgemeester heeft een belangrijke rol in het verbinding maken met gemeenschappen. Mensen vinden het fijn om gezien en gehoord te worden. En als burgemeester wil je ook zien en horen. Neem bijvoorbeeld de aardbeving in het voorjaar 2023 in Turkije. Veel burgemeesters hebben vervolgens contact gezocht met de Turkse gemeenschap in de gemeente. Om te luisteren naar ervaringen en om te vragen of de burgemeester nog iets kan betekenen. Dat wordt zeer gewaardeerd. Ook heeft het baat als burgemeester altijd goed in contact te staan met het stille midden. Daar is ruimte voor gesprek en nuance. Zonder een eigen mening te verkondigen, is het waardevol ook hier echt te luisteren naar wat men drijft en wat er speelt.

*Bart Brandsma: "Het is, zonder uitzondering, het verlangen van elk mens om gehoord te worden. Als je eenmaal begint met luisteren naar mensen, zal je in staat zijn om de onderliggende vraag die ze eigenlijk hebben onder woorden te brengen en dan kan je beginnen om mensen samen te brengen."*

### **Openbare orde handhaven**

Als overheid faciliteren we het demonstratierecht. Dat is een belangrijke boodschap van de burgemeester. Maar als het toch escaleert stelt een burgemeester ook grenzen. Dan heeft de burgemeester een rol in het handhaven van de openbare orde.

### **2.3 Rol van de veiligheidsregio**

Het zorg- en veiligheidshuis is in Twente ondergebracht bij de Veiligheidsregio. Het zorg- en veiligheidshuis heeft een rol op het thema radicalisering. Signalen die hierop kunnen duiden kunnen, na afstemming in de Driehoek, in het Veiligheidshuis worden besproken aan de 'radicaliseringstafel'. Hier maken vaste sleutelfiguren onderdeel van uit die specifieke kennis en expertise hebben op dit onderwerp. De tafel wordt aangevuld met de gemeentelijke contactpersonen uit de gemeente waar de casus speelt. Het Veiligheidshuis adviseert, ondersteunt en voert indien nodig de procesregie. In de signalering van trends m.bt radicalisering zal het veiligheidshuis een grotere rol gaan pakken. Op het thema polarisatie heeft het Veiligheidshuis geen directe taak, alhoewel er natuurlijk wel raakvlakken zijn.

De meeste door het NIPV onderzochte veiligheidsregio's staan in principe positief tegenover een rol in de aanpak van polarisatie, maar hebben wel vragen bij de inhoudelijke invulling hiervan. Er zou gedacht kunnen worden aan een ondersteunende rol die aansluit op de rol van de burgemeester en voortbordurt op de andere taken van de veiligheidsregio. Mogelijkheden zijn het bijeenbrengen van relevante informatie, het betrekken van uiteenlopende organisaties en instellingen, regionaal zicht houden op polarisatie door bijvoorbeeld gemeenten te ondersteunen met informatie over trends in polarisatie.

De gesproken Twentse gemeenten verwachten van de VRT een mogelijke rol in het delen van kennis en het bijeenbrengen van expertise. Ook het zicht houden op trends en ontwikkelingen rondom polarisatie is een taak die men wel toeschrijft aan de Veiligheidsregio. Uiteraard ziet men ook een taak voor de Veiligheidsregio in crisismanagement, wanneer polarisatie uitmondt in maatschappelijke onrust.

## 3 Advies

### 3.1 Conclusie

We kunnen concluderen dat de meeste winst te behalen is in de eerste fasen van polarisatie (rustfase, ongemak, onderhuidse spanningen). Een goede relatie met de samenleving en het herkennen en benutten van relevante signalen kan onzekerheid, ongenoegen en onbegrip voorkomen. Gemeenten zien hier een grote rol voor zichzelf.

Drie vragen die tijdens de gesprekken in deze verkenning geregeld aan de orde kwamen zijn:

- Hoe weet je welke tendensen en trends zich voordoen op het gebied van polarisatie/radicalisering?
- Hoe zorg je dat de ogen en oren in de samenleving polarisatie/radicalisering herkennen en iets doen met deze signalen.
- Hoe hou je contact met het stille midden?

Conclusie is dat we hierin op een aantal gebieden in Twente de handen ineen kunnen slaan. Polarisation is een complex onderwerp dat veel domeinen raakt. Door (nog beter) integraal, domein overstijgend, samen te gaan werken kunnen we signalen bij elkaar brengen en gebruik maken van elkaars kennis en kunde.

### 3.2 Twee pijlers

Voorstel is om ons op Twentse schaal op twee pijlers te richten:

1. Informatiepositie
2. Deskundigheidsbevordering

#### 1. Informatiepositie

Ontwikkelingen op het gebied van polarisatie gaan snel. Zowel op trends en fenomenen (landelijk/internationaal) als ook als reactie op (lokale) gebeurtenissen. Meerdere organisaties brengen de ontwikkelingen afzonderlijk in beeld, maar de resultaten worden niet gebundeld en breed gedeeld. Voorstel is dat de VRT start met het op een laagdrempelige wijze verzamelen van informatie, door ieder half jaar bij verschillende organisaties (politie, NCVT, gemeenten, veiligheidsregio, ...) op te halen welke ontwikkelingen en fenomenen in de samenleving gezien worden, die mogelijk kunnen leiden tot polarisatie. Dit resulteert in een overzicht van trends en ontwikkelingen rondom polarisatie, dat gemeenten en de VRT kan helpen in het bepalen van focus. Voorstel is om dit voor twee jaar op deze wijze uit te voeren en vervolgens te evalueren wat dit oplevert.

#### 2. Deskundigheidsbevordering

Meerdere gemeenten geven aan behoefte te hebben aan deskundigheidsbevordering. In oktober 2023 is op de netwerkdag bevolkingszorg en crisiscommunicatie een eerste aanzet gedaan om gezamenlijk te werken met het denkkader van Bart Brandsma. Bart Brandsma is filosoof en 'De goeroe' in Nederland op het gebied van polarisatie. Zijn ontwikkelde denkkader en polarisatiestrategie wordt bij veel gemeenten, ministeries en organisaties toegepast. Advies is om deze trainingen binnen heel Twente aan te bieden.

Daarnaast is er een groot bestaand leeraanbod met betrekking tot polarisatie. De Veiligheidsregio kan gemeenten voorzien van een overzicht met mogelijkheden.

Tenslotte, door het ministerie van BZK wordt momenteel een handelingskader soevereinen voor burgemeesters ontwikkeld. Zodra dit handelingskader gereed is wordt dit gedeeld.

**Bijlage 1. Overzicht van partijen waarmee is gesproken**

Provincie	Jaap Wesselink
Politie	Jerry Koekoek/Eef Klopman Roeland Groen/Henk Lindt
Gemeente Almelo	Niels Jongh, Meike Speijdel, Vera Eikenaar
Gemeente Borne	Nicole Teesink, Mieke Ligtenberg
Gemeente Oldenzaal	Ernesto Everts, Ivo Krake, Patrick Welman
Gemeente Enschede	Tanja Rijsman, Louise Angeenbrug, Nina Verpalen
Zorg- en veiligheidshuis Twente	Rob Poelman
Gemeente Dinkelland	Maarten Scholtens, Guido Backer
Gemeente Utrecht	Matthijs den Otter
VR Haaglanden/gemeente Den Haag	Martin Kievit, Marieke Landman
VR Midden West Brabant	Marieke van Wijk
VR Noord Holland Noord	Anton Wildoer
VR IJsselland	Maarten Manenschijn