



Een manier van kijken naar Maatschappelijke onrust en ongenoegen

Introductie in begrippen
Versie maart 2025

Introductie

A. Begrippen

1. Democratische rechtsorde
2. Maatschappelijke/ sociale stabiliteit en sociale cohesie
3. Weerbare samenleving en veerkracht
4. Maatschappelijk onbehagen en ongenoegen
5. Polarisatie
6. Maatschappelijke onrust
7. Institutioneel vertrouwen, wantrouwen en anti-institutionele houding
8. Complotdenken
9. Ondermijning democratische rechtsorde
10. Radicalisering, activisme en extremisme

Introductie:

Dit begrippenkader **Een manier van kijken** is een hulpmiddel voor gemeenten, provincies, rijk en andere publieke organisaties om ongenoegen, polarisatie en aanverwante fenomenen te duiden. Bij verschillende onderwerpen die voor maatschappelijke onrust zorgen, zijn overheidsinstellingen en het gevoerde overheidsbeleid soms onderdeel van het probleem én onderdeel van de oplossing. Woorden vanuit de overheid doen ertoe. Heldere begrippen bieden hierbij houvast.

Het document is gemaakt door de samenwerkende partners van het interbestuurlijk programma Omgaan met Maatschappelijke Onrust en ongenoegen.¹ Doel is om – samen met het **Handelingskader Maatschappelijke Onrust** – handvatten te bieden voor overheden om meer zicht en grip te krijgen op ontwikkelingen binnen de (lokale) samenleving. Vanuit de overtuiging dat zorgvuldiger en eenduidiger spreken helpt bij het benutten van kansen en vermijden van risico's.



Veel gemeenten zoeken naar manieren voor het omgaan met maatschappelijk ongenoegen en onrust. Het **Handelingskader Maatschappelijke Onrust** helpt door overzicht en richting te geven.

Bevorderen en beschermen van de democratische rechtsorde.

De opbouw van het begrippenkader **Een manier van kijken** is bewust gekozen. Het begint met een omschrijving van de *democratische rechtsorde*: de combinatie van democratie, rechtsstaat en open samenleving. Tezamen is dit het grootste te bevorderen en te beschermen belang bij het omgaan met ongenoegen en onrust. Want de democratische rechtsorde zorgt ervoor dat wij kunnen samenleven in vrijheid en gelijkheid. Belangrijke voorwaarde hiervoor is een mate van *maatschappelijke stabiliteit en sociale cohesie*: een samenleving waarbinnen onrust en ongenoegen een plaats hebben, zonder tot ernstige ontwrichting te leiden. Waar inwoners én de democratie *weerbaar en veerkrachtig* zijn: ze kunnen wel tegen een stootje.

Hierna staat het document stil bij *maatschappelijk onbehagen, ongenoegen en onrust*. Dit zijn signalen van onvrede, kritiek en protest – die zowel de werking van de democratische rechtsorde kunnen versterken als bedreigen. Het is van groot belang de democratische rechtsorde te beschermen tegen ernstiger fenomenen, als vergaande *polarisatie* en *democratie-ondermijnend gedrag*, met als uiterste vormen *radicalisering* en *extremisme*.

¹ Een netwerk van BZK, JenV (inclusief NCTV en de Nationale Politie), SZW (inclusief ESS), VNG en NGB.

Protest en conflict horen bij een democratie.

Dat de overheid zicht heeft op ongenoegen, hoeft niet direct te betekenen dat ze ingrijpt. Denken is vrij. Elke open samenleving kent verschillen van mening, botsende belangen en spanningen. De democratie is er niet alleen om overeenstemming te hebben, maar juist ook om verschillen en tegenspraak tot uitdrukking te laten komen en een plek te geven. Belangrijke veranderingen kunnen ontstaan door protest en conflict. Een responsieve overheid staat open voor onvrede van burgers en probeert deze te begrijpen.

Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen waar de overheid niet van weg kan kijken. Er is sprake van verharding en verruwing tussen burgers onderling, richting het bestuur en in het openbaar bestuur zelf. Mensen met een publieke functie worden bedreigd of geïntimideerd, zowel offline als online. Deze ontwikkelingen maken het werk van publieke ambtsdragers zwaarder en bedreigen de democratische rechtsorde. Een gezonde democratie geeft ruimte én stelt grenzen.

Verbinding tussen de fenomenen

Enkele opmerkingen vooraf over de verbinding tussen de omschreven fenomenen:

- Soms is er een fasering, zoals van ongenoegen naar onrust. Maar er is niet altijd sprake van een causaal verband. Mensen kunnen zwaar ongenoegen ervaren maar nooit overgaan tot actie; of ze kunnen bereid zijn tot vergaande actie maar met het oog op versterken van de democratie.
- Maatschappelijke onrust kan zich langzaam ontwikkelen uit ongenoegen, maar kan ook opeens oplaaien - schijnbaar onverwachts (voor hen die zich niet bewust waren van het sluimerende ongenoegen). Vaak is dit getriggerd door een incident of het bekend worden van een risico. Denk bijvoorbeeld aan een nieuw rapport over klimaatverandering.²
- Zowel maatschappelijk onbehagen als ongenoegen, wantrouwen en polarisatie kunnen soms voedingsbodems zijn voor radicalisering en extremisme. De relatie is niet eenduidig. Een groot aantal factoren en mechanismen op individueel en samenlevingsniveau bepaalt of personen hiervoor vatbaar worden. De relatie is wederkerig: radicalisering en extremisme kunnen (verdergaande) polarisatie en ongenoegen aanwakkeren.

Tot slot

Met dit begrippenkader **Een manier van kijken** willen we (lokale) overheden helpen bij het onderscheiden en duiden van verschillende ontwikkelingen in een dynamische samenleving. Hopelijk verrijkt en scherpt dit begrippenkader het blikveld van de (lokale) professional die werkt in een omgeving waar maatschappelijke onrust en ongenoegen zich op verschillende manieren manifesteren.

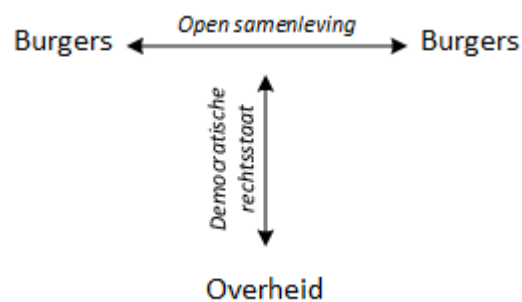
² A.R. Feddes, L. Nickolson, and B. Doosje, *Triggerfactoren in het Radicaliseringsproces* (Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Universiteit van Amsterdam, 2015).

Begrippen

De democratische rechtsorde

De democratische rechtsorde bestaat uit:

1. Een politiek systeem, waarin de verhouding tussen overheid en burgers is georganiseerd in de vorm van de *democratische rechtsstaat*
2. Een wijze van samenleven, waarin verhoudingen tussen burgers onderling zijn georganiseerd in de vorm van een *open samenleving*



- Een open en democratische maatschappij heeft wetten en (spel)regels voor het samenleven tussen inwoners en voor de relatie tussen inwoners en overheid. Samen vormen die wetten en (spel) regels de democratische rechtsorde.³
- De democratische rechtsorde bestaat uit een democratische rechtsstaat (politiek-juridisch systeem) en een vorm van samenleven (open samenleving). Dit zijn de verticale dimensie en de horizontale dimensie van de democratische rechtsorde. De kwaliteit hangt af van de gezonde 'werking' van beide dimensies en de wisselwerking daartussen. Daarom dragen zowel de overheid als de burgers verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de democratische rechtsorde.
- De democratische rechtsorde is altijd in ontwikkeling. Aan de ene kant zoeken mensen naar overeenstemming over wat de belangrijke problemen in de samenleving zijn en hoe ze kunnen worden opgelost. Aan de andere kant vraagt een democratie ook erom dat mensen tegenspraak organiseren. Ruimte voor kritiek en protest tegen beleid, tegen het handelen van instituties of tussen burgers onderling is essentieel.⁴ Ruimte voor kritiek en protest doet recht aan de pluriformiteit binnen de samenleving en versterkt zo de werking van de democratie en het bestuur.

³ Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie: Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023), p15.

⁴ Ibidem.

De partners van het interbestuurlijk Programma Maatschappelijke Onrust kiezen bewust voor het brede perspectief van de 'democratische rechtsorde'. Daarmee kijken we niet alleen naar de instituties van de democratische rechtsstaat, maar ook naar de houding en het gedrag van mensen in de samenleving én van mensen in de instituties. Zonder een mate van loyaliteit, vertrouwen, solidariteit, respect voor pluriformiteit en diversiteit, maar ook kritische discussie, serieuze spanningen, protest en conflict is de democratische rechtsstaat niet waar te maken. Het zijn de mensen en de instituties die de rechtsstaat maken. Maar, zoals elk perspectief heeft deze keuze risico's en kansen.

Risico's

- Het brede perspectief van de 'democratische rechtsorde' kan schuren met andere visies. Burgers kunnen een andere visie hebben, bijvoorbeeld een 'electorale visie', die het verkrijgen van de meerderheid van de stemmen vooropstelt, met minder nadruk op de rechtsstaat of waarden van de open samenleving. Of een visie waarin mensen zich autonoom verklaren van de Nederlandse staat en meer in eigen kring willen organiseren.
- Bewustzijn van dit feit is van belang, met name in het omgaan met alternatieve perspectieven op wat een democratie is.
- Het brede perspectief van de democratische rechtsorde doet een appèl ook op burgers om zorg te dragen voor de kwaliteit van de open samenleving. Dit appèl mag niet afleiden van het grote belang dat ook politici en andere mensen met een publiek ambt dezelfde rechtsstatelijke normen in acht dienen te nemen. Zij hebben bij uitstek een voorbeeldfunctie, zowel in het navolgen van beginselen van behoorlijk bestuur als in het debat en de omgang.⁵

Kansen

- Burgers, ondernemers, maatschappelijke organisaties, overheid en andere instituties zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de democratische rechtsorde. De opvatting van de democratische rechtsorde biedt kansen voor brede samenwerking.
- Vanuit de smalle blik alleen op de instituties van de 'democratische rechtsstaat', bestaat het risico van de 'democratische paradox'. Dit is de spanning tussen de twee kerndimensies van de democratie namelijk de rechtsstaat versus volkssoevereiniteit. Zo kan door een democratisch gekozen parlement en regering wetten worden aangepast, kan zelfs de Grondwet worden aangepast. Maar op het moment dat meerderheidsmacht/volkssoevereiniteit wordt gebruikt om rechten die essentieel zijn voor het functioneren van de democratie in te perken, zoals vrijheid van meningsuiting, of eerlijke toegang tot rechtspraak, dan ondermijnt dit de democratie. De spanningen tussen beide dimensies van de democratische rechtsstaat worden door actoren die de democratie en de rechtsstaat ondermijnen vaak uitgebuit om afbraak van kernnormen van de rechtsstaat te verantwoorden; het inperken van minderheidsrechten omdat de meerderheid dat wil.⁶
De bredere blik op de democratische rechtsorde wijst op risico's die al eerder ontstaan in houding en gedrag van mensen ten opzichte van de democratische rechtsorde. Eerder grenzen stellen en voedingsbodems adresseren bij democratie ondermijnend gedrag in de open samenleving helpt om de democratische rechtsstaat te beschermen. De mensen én de instituties maken de rechtsstaat.

⁵ *Spelen met Vuur*, Universiteit van Utrecht, (2023).

⁶ Joep van Lit, Maurits Meijers en Carolien van Ham, "Normbesef en Normstelling," in *Sustainable Democracy: Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*, ed. Marlies Honingh en Carolien van Ham (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023), p111.

Begrippen

Maatschappelijke/ sociale stabiliteit en sociale cohesie

Maatschappelijke stabiliteit

Wanneer maatschappelijke onrust en ongenoegen een plaats hebben in de samenleving zonder dat deze tot voortdurende of ernstige ontwrichting leiden. Maatschappelijke stabiliteit is dus niet hetzelfde als afwezigheid van maatschappelijke onrust.

Sociale stabiliteit

Een dynamisch evenwicht van sociale verhoudingen en structuren binnen een samenleving. Sociale stabiliteit is een synoniem van maatschappelijke stabiliteit. Sociale stabiliteit wordt meer gebruikt in het sociaal domein. Het vertrekt vanuit een positieve invalshoek, vanuit het belang van sociale cohesie in een diverse samenleving voor alle Nederlanders. Maatschappelijke stabiliteit wordt meer gebruikt in het veiligheidsdomein, als doel van het effectief omgaan met onrust.

Sociale cohesie

De mate waarin (groepen) mensen zich met elkaar verbonden voelen en zich thuis voelen, inclusief het gedrag dat hieraan invulling geeft. Sociale cohesie bestaat uit subjectieve beleving (houdingen, gevoelens) en objectief gedrag (mate van samenwerking, participatie dan wel tegenwerking/weerstand).

- Sociale/maatschappelijke stabiliteit omvat het vermogen van een continu veranderende samenleving om sociale conflicten te voorkomen, op te lossen of te beheersen, en een gevoel van veiligheid, vertrouwen en cohesie te bieden aan haar burgers.
- Sociale/maatschappelijke stabiliteit betekent niet dat er nooit sprake is van wanorde, chaos, geweld of zelfs rellen, onlusten en opstanden. Een samenleving waarin sociale stabiliteit overheerst, heeft een hogere mate van samenhang, harmonie en consensus dan een samenleving waarin maatschappelijke spanningen overheersen.
- Hoewel ook binnen de brede samenleving 'sociale cohesie' kan bestaan, manifesteert sociale cohesie zich het duidelijkst op het niveau van de buurt en in andere kleinschaliger sociale verbanden, zoals scholen, verenigingen en werk. Deze verbanden kunnen fysiek zijn, maar ook (in toenemende mate) digitaal. Ongenoegen, polarisatie en sociale cohesie kunnen samenhangen met de kenmerken van een buurt (bijvoorbeeld in een gemeente waar oud zeer over woningbeleid doorwerkte in de rellen rondom corona-maatregelen)⁷.

⁷ EMMA, *Avondklokrellen: Lokale dynamiek in een mondiale crisis* (2023).

- Afnemende sociale cohesie en vergrote tegenstellingen in de samenleving kunnen een voedingsbodem zijn voor (verdergaande) horizontale polarisatie en van verticale polarisatie indien de tegenstellingen in de samenleving worden gepolitiseerd. Sociale cohesie en polarisatie hebben ook een wederkerige relatie.

Risico's:

- Een sterke sociale cohesie kan de insluiting van nieuwe (diverse) groepen in de weg staan. De in-group versus de out-groups.
- Zo kan een hoge mate van cohesie binnen sociale groepen gepaard gaan met wantrouwen en uitsluiting ten aanzien van buitenstaanders.
- Een sterke sociale cohesie binnen groepen jongeren of binnen gesloten deelgemeenschappen in een buurt kan negatief uitpakken voor de buurt als geheel.

Kansen:

- Sociale cohesie in een buurt wordt geassocieerd met positieve effecten op sociale veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en welzijn.
- Denk daarbij aan de sterke onderlinge banden en het voor elkaar klaar staan in kleinere dorpen (nabuurschap) of in de klassieke volkswijken waar iedereen elkaar kent.⁸
- Risico's en kansen kunnen ook samengaan afhankelijk van het vraagstuk: zo hielpen in Limburg de boeren die met de trekkers de weg hadden geblokkeerd om te protesteren tegen het landbouwbeleid later de politie bij het hoog water – met dezelfde trekkers.
- Idealiter is er sprake van hoge cohesie én inclusiviteit tussen verschillende groepen in de samenleving.

⁸ P. van Soomeren et al., *Nabuurschap 2.0: Informele zorg & dienstverlening in de buurt* (DSP-groep, 2012). Zie [link](#).

Begrippen

Weerbare samenleving en veerkracht

Weerbare samenleving

Een samenleving waarbinnen individuen, groepen en gemeenschappen in staat zijn om te gaan met dreigingen en verstoringen als gevolg van sociale, economische, politieke en fysieke veranderingen (op een manier die binnen de democratische rechtsorde past). Weerbaarheid is het vermogen van inwoners om weerstand te bieden aan risicovolle ervaringen. Bij stress en tegenslag kunnen zij stabiel blijven.

Veerkracht

Veerkracht is het vermogen van inwoners om terug te veren na tegenslag en zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Veerkracht stelt inwoners in staat om lastige omstandigheden het hoofd te bieden en deze zelfredzaam tegemoet te treden. Inwoners kunnen hierdoor leren, zelfvertrouwen ontwikkelen en hun weg in de samenleving vinden.

- Waar veerkracht inzet op het stimuleren van talenten, kansen en positieve ontwikkelingen, richt weerbaarheid zich op het omgaan met risico's en bedreigingen. Veerkracht en weerbaarheid zijn vaardigheden van individuen, professionals en organisaties om effectief met maatschappelijke onrust, onbehagen, polarisatie en wantrouwen om te gaan. Dan gaat het ook over het tijdig onderkennen en preventief inzetten op factoren die escalatie kunnen voorkomen.
- Er zijn drie niveaus van veerkracht:⁹
 - **Individuele:** proces van, vermogen voor of resultaat van een succesvolle aanpassing door een persoon, ondanks uitdagingen of bedreigende omstandigheden.
 - **Gemeenschappen/samenlevingsverbanden:** proces waarin verschillende leden van een gemeenschap samen het aanpassingsvermogen ontwikkelen om een positieve weg in te slaan in uitdagingen of bedreigende omstandigheden.
 - **Maatschappelijk:** verbinding van instituties, bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties met overheidsinstellingen (social linking) en daarin overbrugging van verschillen door samenwerking (social bridging).

⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Agenda veerkrachtige en weerbare samenleving* (2023). Zie [link](#).

Risico's

- Eenzijdige nadruk op individuele veerkracht of groepsgewijze weerbaarheid kan de aandacht afleiden van de noodzaak tot diepere systeemverandering. Denk aan het weerbaar maken van mensen tegen racistische uitingen, terwijl tegelijk ook het bredere systeem van institutioneel racisme aan de orde moet worden gesteld.

Kansen

- Weerbaarheid draagt bij aan maatschappelijke stabiliteit en een veerkrachtige democratie.
- Weerbaarheid draagt bij aan de preventie van polarisatie, radicalisering en extremisme. Daarom richten programma's voor het voorkomen of tegengaan van radicalisering zich vaak op het vergroten van de veerkracht van individuele jongeren en hun omgeving, zoals de familie, vriendengroep, buurt of gemeenschap.

Begrippen

Maatschappelijk onbehagen en ongenoegen

Maatschappelijk onbehagen

Een houding van bezorgdheid en pessimisme over maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat niet om één specifiek probleem/thema, maar om een algemeen en onbepaald gevoel dat het niet goed gaat met de samenleving of de richting waarin deze samenleving zich ontwikkelt en dat deze achteruitgang onbeheersbaar is. De houding is een mengeling van opvattingen, percepties en emoties zoals onzekerheid, machteloosheid of angst. Inwoners vinden dat het met ons land de verkeerde kant op gaat, maar zien niet goed hoe dit te veranderen.

De concepten onbehagen en ongenoegen worden in de praktijk vaak door elkaar gebruikt. Dat is niet persé problematisch; er is grote overlap. Toch kan het van waarde zijn om het verschil te benoemen.

- Maatschappelijk onbehagen is tot op zekere hoogte een constante realiteit binnen een democratische open samenleving. Het SCP signaleert dat er al sinds het begin van zijn metingen in 2008 vrijwel altijd meer mensen somber dan optimistisch zijn over de richting waarin Nederland zich ontwikkelt.¹⁰ Onbehagen wordt problematisch als het op grote schaal voorkomt en vooral als het bepaalde groepen of regio's meer raakt dan andere.
- Maatschappelijk onbehagen kenmerkt zich door de volgende percepties van maatschappelijke ontwikkelingen¹¹:
 1. Verlies van vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving.
 2. Verlies van richting waar het met het land en samenleving heen moet.
 3. Verlies van gemeenschapszin (gedeelde normen en waarden).
 4. Toenemende sociaaleconomische kwetsbaarheid van inwoners.
 5. Maatschappelijk pessimisme (de perceptie dat de samenleving achteruitgaat).
- Een combinatie van onzekerheid en ervaren gebrek aan grip, kan een bron zijn voor maatschappelijk onbehagen. Grip is de mate waarin mensen door hun eigen handelen gewenste uitkomsten kunnen bereiken en ongewenste uitkomsten voorkomen.¹²
- Onbehagen lijkt vaag en sluimerend, maar het kan toch heel krachtig op de achtergrond doorwerken en (soms onverwacht) aandrijver zijn van escalatie richting onrust.

¹⁰ E. Miltenburg, B. Geurkink, S. Tunderman, D. Beekers en J. den Ridder, *Burgerperspectieven bericht 2-2023* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022).

¹¹ B. Geurkink en E. Miltenburg, *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023).

¹² W. Tiemeijer en A. Keizer, *Maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle: Een conceptuele en empirische analyse* (Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2023).

Maatschappelijk ongenoegen

Een houding van onvrede als gevolg van maatschappelijke problemen. Het kan zowel specifiek over één onderwerp gaan, of meer algemeen zijn. Anders dan bij onbehagen kan er bij ongenoegen een verwachting zijn dat problemen opgepakt kunnen en zouden moeten worden. Ongenoegen gaat vaak gepaard met emoties als miskenning of boosheid in reactie op de verwachting dat problemen opgepakt kunnen en zouden moeten worden.

- Ongenoegen volgt vaak uit algemeen onbehagen maar kan er in beginsel ook los van staan. Iemand kan zonder algemeen onbehagen boos zijn over een bepaald maatschappelijk probleem.¹³
- Zodra ongenoegen raakt aan individuele of collectieve identiteiten (dus niet slechts aan een wens of belang, maar aan wie je in de kern bent – in jouw perceptie), worden mensen bijna altijd emotioneel. Als er een tegengroep wordt geïdentificeerd, ligt vijandige (affectieve) polarisatie op de loer.

Risico's

- In toenemende mate wordt ongenoegen uitgedrukt door middel van (online) haat, bedreiging en intimidatie richting politiek, overheid en burgers onderling.
- Op het niveau van de samenleving kan een teveel aan maatschappelijk ongenoegen een negatieve weerslag hebben op participatie en de legitimiteit van de democratische rechtsstaat, met name als het ongenoegen gepaard gaat met wantrouwen in politiek en overheid (zie hoofdstuk 6). Dit risico is groter als onbehagen en ongenoegen zich concentreren bij bepaalde bevolkingsgroepen, of in bepaalde regio's (zie hieronder).
- Op het niveau van individuen of groepen kan ongenoegen of onrust gepaard gaan met 'problematisch gedrag' (zie hoofdstuk 8) of wetsovertredingen.

Kansen

- Vreedzame uitingen van maatschappelijk ongenoegen helpen (minderheids)stemmen om gehoord te worden, en geven daarmee gestalte aan een grondrecht.
- Als maatschappelijk onbehagen en ongenoegen zich concentreert bij specifieke groepen en in bepaalde regio's, dan kan dit duiden op systemische ongelijkheden in de impact van maatschappelijke, politieke en economische ontwikkelingen. Dit kan een agenda sturen om deze ongelijkheden aan te pakken, en dus maatschappelijke stabiliteit te bevorderen.
- Uitingen van ongenoegen (mogelijk in de vorm van maatschappelijke onrust) kunnen het democratisch debat versterken, en daarmee de democratie versterken.

¹³ Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie: Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereen te laten werken* (Den Haag, 2023), p42. Zie [link](#).

- Kritische geluiden verrijken de analyse van maatschappelijke vraagstukken door vraagtekens te zetten bij politiek-bestuurlijk handelen. Dat kan de besluitvorming verbeteren en zo bestuurlijke effectiviteit en responsiviteit bevorderen.
- Vraagstukken verbeteren daarmee de besluitvorming, zetten vraagtekens bij politiek-bestuurlijk handelen en kunnen zo bestuurlijke effectiviteit en responsiviteit bevorderen.

Onbehagen/ongenoegen bij ‘specifieke’ bevolkingsgroepen

Verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn vaak een belangrijke indicator van onbehagen, ongenoegen en institutioneel vertrouwen. Zo is er meer onbehagen/ongenoegen in de landelijke regio's, onder oudere mensen en mensen met een lager opleidingsniveau en inkomen.¹⁴ Niet alleen de objectieve positie in de maatschappij doet ertoe, maar vooral hoe men de eigen maatschappelijke positie ziet heeft impact op het onbehagen.¹⁵ Onzekerheid en grip spelen hier een verklarende rol.

Regionaal maatschappelijk onbehagen (RMO)

Maatschappelijk onbehagen komt iets vaker voor in niet-stedelijke gebieden of gebieden buiten de Randstad. Drie typen van regionaal maatschappelijk onbehagen zijn te onderscheiden:

1. Vanwege de demografische samenstelling in die regio.
2. Vanwege een specifieke regionale situatie (bv. aardbevingen, wegvallen van een bedrijfstak en werkgelegenheid).
3. Vanwege de ervaring dat (de mensen in) die regio worden vergeten ten opzichte van andere regio's ("Wij komen alleen in beeld als er hier iets te halen valt").¹⁶

Signalen van RMO zijn (a) een lager vertrouwen in nationale instituties onder inwoners van perifere gebieden; (b) een lagere opkomst bij verkiezingen in deze gebieden; (c) de groei van de 'perifere proteststem' bij verkiezingen.

¹⁴ B. van Vulpen, M. Schulz, B. Steur, M. van der Steen, M. van Twist, en D. Bressers, *Omgaan met onvrede: Overheid in een samenleving van on-verschijnselen* (Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017).

¹⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Maatschappelijk onbehagen: Achtergronden en mogelijke oplossingen* (2023). Nieuwsbericht. Zie [link](#).

¹⁶ C. van den Berg en A. Kok, *Regionaal maatschappelijk onbehagen: Naar een rechtstatelijk antwoord op perifeer ressentiment* (Leeuwarden: RUG, 2021).

Begrippen

Polarisatie

Polarisatie

Een toestand waarin er scherpe tegenstellingen bestaan óf een proces van verscherping van tegenstellingen. Dit kunnen zowel tegenstellingen zijn op inhoudelijke vraagstukken als in de relaties tussen (vermeende) groepen. In het laatste geval is er “vijandige polarisatie”.

Horizontaal/verticaal:

- *Horizontale polarisatie* is polarisatie tussen inwoners.
- *Verticale polarisatie* is polarisatie tussen inwoners en de overheid of andere instituties van de democratische rechtsstaat.

Inhoudelijke, feitelijke en vijandige (affectieve) polarisatie¹⁷

- *Inhoudelijke polarisatie*: de mate waarin inhoudelijke standpunten uiteenlopen. In een proces van inhoudelijke polarisatie worden opvattingen meer extreem, stellig en onwrikbaar. Er zijn minder tussenposities en er is minder divergentie (spreiding t.o.v. een gemiddelde positie).
- *Feitenpolarisatie*: Inwoners ontwikkelen verschillende percepties van de werkelijkheid, in wat zij als ‘waar’ erkennen.
- *Vijandige (affectieve) polarisatie*: Gaat niet om wat inwoners vinden, maar hoe zij over elkaar denken, waarbij nuances verdwijnen en tegenstellingen in groepen ontstaan op basis van identiteitskenmerken. Tegenstellingen worden gevoelsmatig en moreel sterker: men wordt positiever over mensen met dezelfde opvattingen en gaat andersdenkenden sterker afwijzen, en hen mogelijk zelfs als de vijand zien. Gevoelens en emoties worden steeds belangrijker en feitelijke informatie heeft steeds minder impact.
 - Polarisatie is iets anders dan conflict of spanning. Bij polarisatie ontstaan er (vermeende) uitersten (polen) die uit elkaar (komen te) liggen, terwijl ‘het midden’ kleiner wordt.¹⁸
 - Polarisatie is niet goed of fout. Wij-zij denken en categoriseren, is een algemeen menselijke neiging. Soms polariseren mensen bewust, maar meestal is polarisatie iets wat mensen overkomt.
 - De vraag is of de gepolariseerde narratieven die in een samenleving voorkomen, ook echt kloppen. Gepolariseerde narratieven in de (sociale) media en de politieke arena kunnen schuren met de (lokale) werkelijkheid omdat de tegenstellingen groter gemaakt worden dan ze zijn.¹⁹
 - Polarisatie als proces heeft fases: van oplopende spanningen naar ingraven en escalatie.

¹⁷ P. Dekker, "Polarisatie in soorten en maten," in *Politieke polarisatie in Nederland*, red. P. Dekker (Utrecht: Wereldvenster, 2022), p11-25.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Quita Muis, "Who are those people?" *Causes and Consequences of Polarization in the Schooled Society*" (Proefschrift Tilburg University, 2024).

- Vijandige (affectieve) polarisatie heeft brandstof nodig: bijvoorbeeld uitspraken over de identiteit van ‘de ander’. Er zijn vaak ‘pushers’, die met zulke verarmde narratieven proberen om ‘joiners’ te mobiliseren om zich aan te sluiten bij één van de twee polen.²⁰ Politiek en (sociale) media kunnen allemaal baat hebben bij een uitvergroete beeldvorming.

Risico's

- **Verarming dialoog:** ‘allesomvattende’ of juist ‘smallere’ narratieven over een kwestie, of over jezelf en ‘de ander’ domineren de dialoog; Inwoners gaan redeloos op in het eigen gelijk; zij willen niet meer luisteren naar andersdenkenden; men is minder bereid om compromissen te sluiten.
- **Afhaken**²¹: Inwoners die zich terugtrekken uit maatschappelijke discussies en politieke participatie.
- **Radicalisering:** Toenemende vervreemding/vijandigheid tussen groepen, kan radicaliseren richting extremisme. Alle extremisme gaat gepaard met polarisatie en jaagt deze ook aan.
- **Feitenpolarisatie:** Het risico van feitenpolarisatie is dat er geen gemeenschappelijke grond en gedeelde kennisbasis zijn om met elkaar in gesprek te kunnen gaan over meningsverschillen, wat de democratische rechtsorde kan ondermijnen.

Kansen

- Polarisatie kan aanzetten tot sociale veranderingen of emancipatie van achtergestelde groepen.
- Als het democratisch debat over een belangrijk onderwerp niet op het scherpst van de snede wordt gevoerd, kan de democratie gebaat zijn bij het (tijdelijk) aanscherpen van tegenstellingen. Polarisatie kan dan ook interesse wekken bij een lauw publiek, keuzen verhelderen en zorgen voor een verhoogde opkomst bij verkiezingen.

²⁰ B. Brandsma, *Het denkkader polarisatie: De dynamiek van wij-zij denken*. Zie [Link](#).

²¹ J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

Begrippen

Maatschappelijke onrust

Maatschappelijke onrust

Zichtbare collectieve gedragingen die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen en onbehagen. Uiteenlopend van kleine activistische demonstraties binnen de grenzen van de wet, tot radicale, strafbare, grootschalige acties. Emoties kunnen oplopen van onzekerheid en bezorgdheid tot angst en woede.

- Maatschappelijke onrust is niet per se problematisch en hoeft niet noodzakelijkerwijs tot overheidsoptreden te leiden.
- Soms wordt met de term maatschappelijke onrust óók bedoeld ‘gevoelens van onrust binnen groepen’ die (nog) niet tot openlijke acties hebben geleid. Onze definitie gaat over zichtbare collectieve gedragingen.
- Openbare ordeverstoring is er ook zonder ongenoegen – denk aan de Project X rel in Haren of voetbalgerelateerde onrust. Deze uitingen vallen buiten de scope van deze definitie.
- Maatschappelijke onrust kán in een fasering optreden: van sluimerend ongenoegen en onbehagen via oplopende spanningen naar escalatie online en in de openbare ruimte.²²

Risico's:

- Maatschappelijke onrust kan polarisatie versterken (en polarisatie kan onrust versterken) door tegenstellingen tussen groepen te vergroten (horizontale polarisatie), of door ferm optreden van lokaal bestuur en politie uit te lokken, wat weer brandstof kan vormen voor verticale polarisatie.
- Maatschappelijke onrust kan gepaard gaan met geweld en ernstige ontwrichting van de openbare orde.

Kansen:

- Maatschappelijke onrust, bijvoorbeeld in de vorm van een demonstratie, wordt ook wel ‘straatpolitiek’ genoemd. Het is een uiting van een grondrecht, en daarmee een belangrijk onderdeel van de democratie. Slechts bij 3 procent van de demonstraties worden incidenten gemeld.²³
- Mogelijk zijn de burgers die zich via maatschappelijke onrust uiten, voor die tijd nog niet zichtbaar geweest.

²² Voor meer inzicht in deze fasen, en de handelingsmogelijkheden voor mensen in publieke dienstverlening, in elke fase (dus ook een overzicht van handelingsmogelijkheden bij andere fenomenen als ongenoegen, onbehagen, polarisatie), zie handelingskader maatschappelijke onrust.

²³ Het gaat hier over de periode 2015 tussen 2022. Zie [link](#).

- Een wethouderenquête onder 209 wethouders over maatschappelijke onrust in de periode van 2018-2023 laat goed zien welke 5 onderwerpen verspreid over Nederland lokaal voor maatschappelijke onrust zorgden: 1. Asiel en migratie (Komst van een AZC) 2. Energietransitie (Bouw van windmolens/zonneparken) 3. Bouw-bestemmingsplannen 4. Wonen en huisvesting 5. Stikstof (Boerenprotest).²⁴
- Veel belangrijke veranderingen zijn op de agenda van politiek en beleid gekomen als gevolg van stevige uitingen van ongenoegen.

²⁴ Avans Hogeschool. Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht, *Wethouder tussen Rijk, regio en samenleving: Bestuurlijk vakmanschap in situaties van maatschappelijke onrust* (2025). Op p.28 wordt uitgelegd waarom corona en de coronamaatregelen in relatie tot maatschappelijke onrust maar een relatief klein thema waren waar wethouders mee te maken hebben gehad. Protesten en de avondklokken vonden vooral in de grote steden plaats en dit onderzoek ondervroeg wethouders verspreid over heel Nederland in kleine, middelgrote en grote gemeenten.

Begrippen

Institutioneel vertrouwen, wantrouwen en anti-institutionele houding

Institutioneel vertrouwen

Vertrouwen van individuen, groepen of een samenleving in instituties die deel uitmaken van ‘de overheid’, ‘de politiek’ of in andere maatschappelijke organisatie-vormen die cruciaal zijn voor de democratische rechtsorde (bijv. media of wetenschap).

Vertrouwen is de verwachting dat deze organisatie-vormen het juiste zullen doen, of zich daar op zijn minst voor inspannen.

- Als het specifiek gaat om het vertrouwen in de politiek wordt ook de term ‘politiek vertrouwen’ gebruikt. Institutioneel vertrouwen in brede zin gaat over de sociale, culturele, economische en politieke instituties van een maatschappij (rechterlijke macht, overheid, media, wetenschap, banken enz.).
- De verwachting dat instituties het juiste doen is gebaseerd op evaluaties op basis van het nabije verleden, vergelijkingen met vroeger of met elders.²⁵ Deze evaluaties kunnen bewust zijn of onbewust. Soms op basis van concrete informatie, soms op basis van aannames/percepties.
- Wat het juiste is, hangt af van wat inwoners relevant vinden. Het gaat om een verwachting voor de toekomst over iets dat van belang is voor die inwoner.
- Deze verwachting is gebaseerd op opvattingen over:
 - a. input: worden de juiste problemen aangepakt? Zijn de juiste mensen gehoord?
 - b. proces: zijn de keuzes op de goede manier gemaakt? Is het proces eerlijk verlopen?
 - c. uitkomsten: is het juiste resultaat/prestatie geleverd?²⁶
- Als burgers weinig informatie hebben over instituties, zullen ze hun vertrouwen baseren op het optreden van mensen die werken binnen die instituties. Competent optreden van mensen in de instituties is dus fundamenteel voor vertrouwen.
- Sceptische burgers met weinig vertrouwen kunnen bijvoorbeeld vinden dat de overheid niet de juiste problemen aanpakt of de problemen niet op de goede manier aanpakt. Op basis hiervan hebben ze lage verwachtingen voor de toekomst. Maar ze hebben een evaluatieve houding: als de overheid het beter doet, kan hun vertrouwen weer stijgen.
- Groepen inwoners verschillen in hun geneigdheid om te vertrouwen (zie ook ‘onbehagen en ongenoegen bij specifieke bevolkingsgroepen’).

²⁵ Thomassen, J., R.B. Andeweg, C. van Ham (2017) ‘Political trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their interrelationship’. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.) *Handbook on Political trust*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

²⁶ L. van Noije, J. den Ridder, en B. Geurkink, “Democratie en vertrouwen,” in *Sociale en culturele ontwikkelingen: Stand van Nederland*, red. D. Verbeek-Odijk, S. Hardus, A. van den Broek, en M. Reijnders (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023).

Institutioneel wantrouwen

Weinig vertrouwen (lage verwachting dat instituties competent en integer zijn en daardoor het juiste zullen doen) in combinatie met een grondhouding van cynisme. (niet geloven in de competenties en integriteit).

- De term wantrouwen gebruiken we voor een specifieke variant van laag vertrouwen, dat niet uitgaat van scepsis, maar van cynisme.
- Wantrouwen is een houding van ongeloof in zowel competenties als intenties.²⁷ Wantrouwen is dus laag vertrouwen verbonden met cynisme (niet geloven in competenties en integriteit).
- Bij laag vertrouwen staat men nog open om zich te laten informeren, en een oordeel te vormen over actie/intenties. Bij wantrouwen heeft men geen behoefte aan informatie, er vindt eigenlijk geen evaluatie meer plaats; men gelooft er bij voorbaat niet in.²⁸
- Mensen met weinig vertrouwen uit scepsis verwachten niet dat instituties het juiste zullen doen, maar kunnen die verwachting bijstellen als instituties beter presteren. Meestal ziet deze groep de instituties wel als legitiem.²⁹
- Afhaken is een term die vaak gebruikt wordt om een proces aan te duiden waarbij mensen politiek en institutioneel vertrouwen verliezen. Afgehaakte blijkt al met al een uiterst complex overlappend fenomeen van politiek protest, onbehagen, sociale marginalisering, gezondheidsproblemen, opleiding en woonplek.³⁰ Afhaken kan voortkomen uit feitelijke of gevoelde maatschappelijke deprivatie. Mensen kunnen afhaken omdat ze menen dat de lokale of nationale overheid/politiek slecht presteert, niet luistert of niet levert.³¹ Bij sommige afgehaakte burgers kan dit leiden tot een zoektocht naar (politiek) ideologische alternatieven waarbij institutioneel wantrouwen een belangrijk bestanddeel kan zijn.
- Verticale polarisatie is een toestand waarin er scherpe tegenstellingen bestaan tussen burgers en politiek/overheid/instituties, of een proces van het verscherpen van die tegenstellingen. Verticale polarisatie kan dus het proces van sceptisch naar cynisch wantrouwen inhouden.

²⁷ R. E. Kasperson, D. Golding, en S. Tuler, "Social Distrust as a Factor in Sitting Hazardous Facilities and Communicating Risks," *Journal of Social Issues* 48, nr. 4 (1992): p161-187.

²⁸ Wantrouwen is actief ongeloof. Geneigdheid tot wantrouwen kan gezien worden als 'an actor's assured expectation of intended harm from the other' (Lewicki, 2013, zoals aangehaald door Van de Walle en Six, p.162).

²⁹ J. Thomassen en C. van Ham, "A Legitimacy Crisis of Representative Democracy?" in *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis*, red. C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts, en R. Andeweg (Oxford: Oxford University Press, 2017).

³⁰ J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021), p13.

³¹ Ibidem.

Anti-institutionele houding

Een houding waarbij men zich keert tegen het huidige systeem van democratie, rechtsstaat en open samenleving (de democratische rechtsorde). In deze houding ziet men de instituties van de democratische rechtsorde niet als legitiem.

- Wantrouwen hoeft niet te betekenen dat alle instituties van de democratische rechtsstaat worden afgewezen. Een inwoner kan bijvoorbeeld cynisch zijn over de intentie van de regering maar wel geloven dat er in het systeem goede ‘checks en balances’ zijn ingericht om toezicht te houden en verandering te brengen. Het wantrouwen richt zich dan op de regering. Het systeem als zodanig wordt wel als legitiem gezien.³² Mensen die anti-institutioneel gedachtegoed aanhangen komen daar vaak terecht vanuit een pessimistische kijk op de staat van het land en de toekomst en de rol van de instituties hierin. Wantrouwen in combinatie met maatschappelijke ongenoegen zijn belangrijke triggers van anti-institutioneel denken en handelen.
- Legitimiteit duidt op ‘de vrijwillige aanvaarding door inwoners van machtsuitoefening, omdat zij die machtsuitoefening op grond van het algemeen belang moreel gerechtvaardigd vinden.’³³
- Inwoners die de instituties van de democratische rechtsstaat legitimiteit toekennen, zijn eerder geneigd om zich eraan te conformeren en eraan deel te nemen. Ze betalen belastingen omdat dat ‘het juiste’ is om te doen; ze houden zich aan de wet als de democratische vertaling van heersende normen en waarden in de samenleving. Om dezelfde reden leggen ze zich neer bij rechterlijke uitspraken en volgen ze instructies van de politie op.³⁴
- De stabiliteit van de democratische rechtsstaat en zijn instituties staat of valt met de legitimiteit die mensen eraan toekennen.³⁵ Een legitieme overheid doet gemakkelijker een beroep op het plichtsbesef van een inwoner. Een niet-legitieme overheid schuift men eenvoudig en zonder gewetenswroeging terzijde.³⁶

³² Die controle-mechanismen zijn natuurlijk juist ingebouwd in de democratische rechtsstaat vanuit het besef dat instituties kunnen en voor een deel ook zullen falen. Democratie gaat niet uit van perfecte mensen of perfecte instituties

³³ L. van Noije en B. Geurkink, “De reactie tussen burgers en de overheid,” in *Koersen op kwaliteit van de samenleving: Sociale en culturele ontwikkelingen 2024*, red. L. Vermeij, Y. de Kluizenaar, M. Reijnders, en M. Coenders (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2024), p81-96.

³⁴ Ibidem en Andeweg R.B. (2014). *Studying political legitimacy; A critical reappraisal*. Amsterdam: KNAW Conference on New Directions in Legitimacy Research. Beetham, D. (1991) *The Legitimation of Power*. Londen: Red Globe Press.

³⁵ Habermas, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. (Cambridge, MA: MIT Press, 1996). J. Thomassen., R.B. Andeweg, C. van Ham (2017) ‘Political trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their interrelationship’. In: S. Zmerli en T.W.G. van der Meer (red.) *Handbook on Political trust*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

³⁶ L. van Noije, *Overheidslegitimiteit in SCP-onderzoek: Een conceptuele verkenning* (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2019).

- Verschil met vertrouwen: mensen kunnen allerlei redenen hebben, niet uitsluitend morele, om meer of minder vertrouwen in instituties te hebben. Zodra niet aan individuele verwachtingen wordt voldaan, kan dat leiden tot laag vertrouwen. Een anti-institutionele houding daarentegen – niet meer toekennen van legitimiteit – heeft vaak morele gronden.³⁷ Vertrouwen is dan ook wisselvalliger dan toegekende legitimiteit, omdat het sneller meebeweegt met zowel eigen ervaringen als de actuele beeldvorming over het functioneren van instituties.³⁸
- Mensen kunnen ook een volstrekt ander systeem voorstaan (bijvoorbeeld een theocratie of een zelfsturende gemeenschap geleid door natuurwetten) zonder wantrouwen in de bestaande instituties. Gandhi geloofde bijvoorbeeld wel dat de koloniale rechters integer waren, maar wees de wetten en politieke structuur af.
- Een ideologie is een geheel omvattend stelsel van ideeën over politiek en/of maatschappij van waaruit kan worden gehandeld om een bepaald einddoel te bereiken.
- Anti-institutioneel extremisme: wanneer een narratief over een 'kwaadaardige elite' onderdeel is van een ideologie en mensen vandaaruit bereid zijn om activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen (zie verder onder 'ondermijning democratische rechtsorde' en 'radicalisering en extremisme').
- Soeverein gedachtegoed: Personen die zich 'soeverein' noemen, geloven dat de Nederlandse overheid geen legitieme macht over hen uitoefent en dat ze zelf mogen bepalen of de Nederlandse wet- en regelgeving op hen van toepassing is. Tijdens en na de coronacrisis is in Nederland het al langer bestaande soevereine gedachtegoed met wortels in de Verenigde Staten meer zichtbaar geworden. Binnen het diffuse gedachtegoed van de soevereinen staat centraal dat er een kleine, internationale, kwaadaardige elite aan de macht is, die handelt vanuit een geheim 'groter' plan met als doel de bevolking te onderdrukken, tot slaaf te maken en deels te vermoorden. Bij een heel klein deel van de soevereinen in Nederland bestaat het gevaar dat ze geweld kunnen gebruiken.

³⁷ J. Thomassen en C. van Ham, "A Legitimacy Crisis of Representative Democracy?" in *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis*, red. C. van Ham, J. Thomassen, K. Aarts, en R. Andeweg (Oxford: Oxford University Press, 2017).

³⁸ L. van Noije en B. Geurkink, "De relatie tussen burgers en de overheid," in *Koersen op de kwaliteit van de samenleving: Sociale en culturele ontwikkelingen 2024*, red. L. Vermey, Y. de Kluizenaar, M. Reijnders, en M. Coenders (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2024), p81-96.

Risico's:

- Verminderde kwaliteit van burgerschap: mensen maken geen gebruik van hun rechten op inspraak en invloed.
- Vanuit wantrouwen kunnen mensen zich afzijdig houden van instituties die voor een deel ook zorg en toekomstperspectief bieden; denk aan mensen die geen toeslagen meer aanvragen of hun kinderen weghouden bij jeugdzorg of onderwijsinstellingen.
- Sommige mensen die zich soeverein verklaren wijzen de rechtsgrond voor bijvoorbeeld belastingen, verzekeringen en boetes af waardoor er daadwerkelijk verstrekende gevolgen optreden. Schulden stapelen zich op en leiden tot confrontaties met deurwaarders en de politie. In sommige gevallen gaat dit gepaard met bedreigingen, intimidaties en fysiek geweld.
- De steun voor de democratische rechtsstaat kan afnemen en leiden tot een verlies aan legitimiteit en gezag van de instituties van de rechtsstaat.
- Laag vertrouwen of wantrouwen kunnen gaan samenhangen met partijvoorkeur. Deze 'politisering' maakt het institutioneel vertrouwen inzet van politieke strijd en polariseert het democratische debat. Dit kan het democratisch proces en besluitvorming destabiliseren.
- Vergroten van de horizontale en verticale polarisatie, met grotere kans op maatschappelijke onrust.
- Vanuit sterk wantrouwen kunnen mensen zich gelegitimeerd voelen tot agressie en intimidatie jegens mensen met een publieke functie.
- Laag vertrouwen, en met name wantrouwen, kan mensen ontvankelijker maken voor een anti-institutionele houding, complottheorieën en ondemocratische narratieven. Hierdoor kan een permissieve context ontstaan voor geweld versus mensen die worden gekoppeld aan de overheid, de media en de wetenschap.
- Anti-institutioneel extremisme ondermijnt de fundamenteën van de democratische rechtsorde.

Kansen:

- Enig 'sceptisch gebrek aan vertrouwen' past binnen een veerkrachtige democratie, aangezien dit ook duidt op inwoners die het functioneren van de overheid, politiek en instituties 'kritisch' volgen en afrekenen (grondrecht en kernprincipe van de democratie).
- Het kunnen leveren van vrije en ongehinderde kritiek richting overheid en andere instituties is essentieel om deze instituties te verbeteren (feedbackmechanisme).
- Vanuit institutioneel wantrouwen kunnen mensen met elkaar creatief eigenaarschap nemen over hun samenleven en deze zonder de overheid invulling geven (zelfredzaamheid).
- De grondwet biedt vrijheid van meningsuiting voor mensen die een fundamenteel andere visie hebben op de inrichting van de democratische rechtsorde – mits ze zich houden aan de wet en niet die democratische rechtsorde ondermijnen. Het bestaan van dergelijke visies toont aan dat de huidige democratie het vrije denken respecteert.

Begrippen

Complotdenken

Complotdenken;

Een manier van denken die complotconstructies maakt als een verklaring voor een onrechtvaardig of onverdraaglijk ervaren maatschappelijke situatie of ontwikkeling. Complotconstructies zijn samenhangende denkbeelden op basis van des- en of misinformatie, die stellen dat de situatie of ontwikkeling het doelbewuste resultaat is van een groep mensen (de elite) die in het geheim samenwerkt vanuit kwade bedoelingen. Met name onder personen die de overheid, politiek en instituties al langer wantrouwen bestaat ruimte voor complotdenken.

- Complotconstructies gaan vaak over machtige personen uit de elite die in het geheim zouden samenwerken om afschuwelijke doelen te bereiken. Dit zou belangrijke gebeurtenissen in de wereld verklaren.³⁹
- Er kan een kern van waarheid zitten in (delen van) een bepaalde complotconstructie. Maar soms zien mensen samenzweringen terwijl er geen of alleen heel zwak bewijs voor is.
- Complotconstructies kunnen het goed functioneren van de democratische rechtsorde in de weg staan.⁴⁰
- Mensen die zich aangetrokken voelen tot complotconstructies kunnen informatie zoeken over wat er aan de hand is, vanuit een verlangen om de wereld (en vaak ook de eigen persoonlijke situatie) te begrijpen. Dit verlangen kan verband houden met de behoefte om de waarheid te kennen en duidelijkheid en zekerheid te krijgen. Vaak zoeken mensen daarin een manier om met hun existentiële angsten om te gaan.⁴¹ Het aanhangen van extreme meningen kan ook erg leuk zijn; complottheorieën worden vaak als interessant en spannend ervaren.
- De zoektocht naar 'de waarheid' via complotconstructies wordt vaak niet louter ingegeven door een onschuldige nieuwsgierigheid, maar kenmerkt zich dan door een honger naar de bevestiging van het eigen gelijk. De mate waarin de theorie klopt met het gevoel dat ze al hadden is dan een veel belangrijker criterium dan het waarheidsgehalte van de gevonden complotconstructie.
- Wanneer de informatie van autoriteiten niet gevonden wordt of niet bevredigend is, wenden mensen zich tot andere informatiebronnen. Burgers kunnen worden geconfronteerd met desinformatie en misinformatie. Desinformatie is doelbewust, veelal heimelijk verspreide misleidende informatie met het doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid. Misinformatie is onjuiste informatie die onbewust of zonder schadelijke intentie wordt verspreid.⁴² Door de werking van online algoritmes kunnen burgers bij herhaling worden geconfronteerd met dit soort content.

³⁹ Van Prooijen (2018), Douglas en Sutton (2023), in Bos, K. van den (2023a) 'Anti-institutioneel extremisme: Het belang van vertrouwen kunnen hebben in de democratische rechtsstaat'. *Nederlands juristenblad*, jg: 39, artikel 282, p. 3411-3414. Bos, K. van den *Elkaar eerlijk behandelen: Wantrouwen, polarisatie en complotdenken voor zijn*. (Den Haag: 2023).

⁴⁰ Jelle van Buuren, *Doelwit Den Haag? Complotconstructies en systeemhaat in Nederland 2000-2014 (proefschrift Leiden, 2016)*; AIVD, *Anti-institutioneel extremisme in Nederland: Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?* (2023). P.11

⁴¹ K. van den Bos, *Elkaar eerlijk behandelen: Wantrouwen, polarisatie en complotdenken* (Den Haag: 2023).

⁴² NCTV, *De verschillende gezichten van de coronaprotesten* (2021): p2.

- Complotconstructies kunnen beïnvloed zijn door ideologische overtuigingen of politieke oriëntaties. Bijvoorbeeld, in de coronaperiode werden complotconstructies over het virus populair in evangelische kringen.
- Als mensen eenmaal in complotconstructies geloven, is falsificatie heel lastig. Prebunking is effectiever dan debunking. Prebunking is het op voorhand ontmaskeren van foutieve informatie (bijvoorbeeld via filmpjes over een onderwerp). Bij debunking wordt het nieuws achteraf op feiten gecheckt.

Kansen

- Waar voorheen zingende kaders van religie, ideologie of wetenschap orde en structuur boden in een ogenschijnlijk chaotische wereld, kunnen, nu veel van deze kaders zijn weggevallen, complotconstructies soms die functie overnemen. Ze helpen complexe gebeurtenissen verklaren en duiden.⁴³
- Complotconstructies hoeven niet noodzakelijkerwijs problematisch te zijn. Als uiting van ongenoegen kunnen complotconstructies inzicht bieden in de visie van de burger op het functioneren van de politiek, media of wetenschap.⁴⁴

Risico's

- Systematisch en fundamenteel wantrouwen vanuit complotconstructies tegen maatschappelijke instituties kan een samenleving zijn samenhang doen verliezen, maakt bestuur onmogelijk, veroorzaakt politieke instabiliteit en bedreigt op termijn de rechtsorde; zeker als het gaat om een diverse of multiculturele samenleving.⁴⁵
- Complotconstructies kunnen bijdragen aan een discours dat fundamenteel weersin, wantrouwen en woede tegen de instituties en symbolen van de politieke orde articuleert. Vanuit deze 'systeemhaat' kan bij een kleine groep Nederlanders een gemoedstoestand worden opgewekt die geweld tegen de overheid legitimeert.⁴⁶

⁴³ *Ibidem*, p23.

⁴⁴ Jaron Harambam, *De waarheid op losse schroeven. Complotdenken in een tijd van epistemische instabiliteit* (proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2017).

⁴⁵ Jelle van Buuren, *Doelwit Den Haag? Complotconstructies en systeemhaat in Nederland 2000-2014* (proefschrift, Leiden, 2016). AIVD, *Anti-institutioneel extremisme in Nederland: Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?* (2023): p53.

⁴⁶ Jelle van Buuren, *Doelwit Den Haag? Complotconstructies en systeemhaat in Nederland 2000-2014* (proefschrift, Leiden, 2016). AIVD, *Anti-institutioneel extremisme in Nederland: Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?* (2023): p54-55.

Begrippen

Ondermijning democratische rechtsorde

Ondermijning democratische rechtsorde

Gedrag ondermijnt de rechtsorde als het strijdig is met de kernwaarden van de democratie, rechtsstaat of open samenleving en/of het functioneren hiervan in ernstige mate belemmert.

- Ondermijning van de democratische rechtsorde kan plaatsvinden door criminele activiteiten, door extremistische activiteiten of door andere radicale activiteiten (zonder coherent ideologisch gedachtengoed). Dit begrippenkader focust op de laatste twee vormen.
- Democratie-ondermijnende activiteiten kunnen strafbaar zijn, bijvoorbeeld discriminatie, haatzaaiing, vernieling of geweld. Ze kunnen ook legaal (of wettelijk toegestaan) zijn; dan spreken we van 'problematisch gedrag'.
- Problematisch gedrag: Gedrag dat voornamelijk binnen de grenzen van wet- en regelgeving valt, maar dat de democratische rechtsorde (op langere termijn) dreigt te ondermijnen en aantasten.⁴⁷ Dit gedrag is dus grotendeels niet onwettig, maar wel onwenselijk vanuit het oogpunt van de democratische rechtsorde.
- Als een (coherente) ideologie het ondermijnende gedrag drijft/rechtvaardigt, dan is er sprake van (niet gewelddadig) extremisme.
- Er zijn grofweg vijf typen problematisch gedrag:
 1. Extreme onverdraagzaamheid jegens anderen o.b.v. ras, geslacht, geloof, nationaliteit of overtuiging.
 2. Gedrag (mogelijk strafbaar) dat de grondrechtelijke rechten en vrijheden van anderen afwijst of in het geding brengt.
 3. Gedrag (mogelijk strafbaar) dat de legitimiteit van democratische instituties afwijst (zoals politie, rechterlijke macht of lokale overheid).
 4. Gedrag (mogelijk strafbaar) dat het werk van ambtsdragers (agenten, rechters of ambtenaren) afwijst of belemmert.
 5. Gedrag (mogelijk strafbaar) dat democratische processen (zoals raadsvergaderingen, rechtszaken of het publieke debat) afwijst of belemmert.

Risico's:

- Ondermijnt per definitie de democratische rechtsorde, kan daarnaast leiden tot (gewelddadig) extremisme
- Kan aanzetten tot een parallelle samenleving waar grondrechten van met name kwetsbare mensen, andersdenkenden en minderjarigen niet worden erkend of niet goed zijn beschermd.
- Kan vervlechten met criminele misdaden, ondermijning en uitbuiting.

⁴⁷ afwegingskader-problematisch-gedrag.pdf, Zie [link](#).

Kansen:

- Zoals alle vormen van ongenoegen en radicalisering kan het gedrag een signaal zijn dat aandacht nodig is. Dat het belangrijk is mensen te betrekken, kritiek te horen en aanpassingen te maken, en zo de weerbaarheid van de samenleving te vergroten.
- Voor mensen zelf kunnen behoeften als zingeving, saamhorigheid, eigenwaarde en erkenning worden vervuld door deel uit te maken van een democratie-ondermijnende beweging. Aanjagers van deze bewegingen springen in op deze behoeften, vaak ook uit motieven van macht, status, geld enz.

Begrippen

Radicalisering en extremisme

Radicalisering

Een proces van toenemende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in al dan niet buitenwettelijke daden om te zetten.

- Zowel maatschappelijk onbehagen, als ongenoegen, wantrouwen en polarisatie kunnen voedingsbodems zijn voor radicalisering en extremisme of zelfs terrorisme. De relatie is niet eenduidig. Een groot aantal factoren en mechanismen op individueel en samenlevingsniveau bepaalt of personen vatbaar worden hiervoor. De relatie is bovendien wederkerig: radicalisering en extremisme kunnen (verdergaande) polarisatie en ongenoegen aanwakkeren.
- Er is geen glijdende schaal. Mensen kunnen zwaar ongenoegen ervaren en niet overgaan tot actie; of ze kunnen bereid zijn tot radicale actie maar zonder de democratie te ondermijnen.
- Relatie met extremisme: radicalisering kan richting extremisme of terrorisme gaan, maar dat hoeft niet. Het proces van radicalisering hoeft niet ideologisch gedreven te zijn en kan ook weg blijven van ondemocratische middelen. Andersom kan er ook extremisme zijn zonder radicaliseringsproces (bijvoorbeeld als een kind in een extremistische omgeving wordt geboren).

Extremisme

Het uit ideologische motieven bereid zijn om niet-gewelddadige en/of gewelddadige activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen.

- Huidige verschijningsvormen zijn in Nederland met name religieus extremisme, rechtsextremisme, anti-institutioneel extremisme en linksextremisme.
- Verschil met activisme: zelfs bij wetsovertreding (bijv. burgerlijke ongehoorzaamheid) zijn activistische activiteiten er in de kern niet op gericht om de democratische rechtsorde te ondermijnen. In tegenstelling tot extremisme, is activisme niet schadelijk voor onze democratische rechtsorde, maar draagt daar juist aan bij.
- Niet-gewelddadige extremistische activiteiten kunnen buitenwettelijk zijn (bv. overtreding gebiedsverbod) of binnen de grenzen van de wet plaatsvinden. Denk aan het vanuit ideologische motieven doelbewust desinformatie verspreiden, systematisch dehumaniseren en demoniseren.
- Gewelddadig extremisme is niet altijd terrorisme. Terrorisme is het uit ideologische motieven (voorbereiden van het) plegen van op mensenlevens gericht geweld of het veroorzaken van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel (een deel van) de bevolking ernstige vrees aan te jagen, maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen en/of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

Risico's:

- Radicalisering kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt en kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving.
- Extremisme staat uiteraard op gespannen voet met de democratische rechtsorde. Dit geldt zowel voor niet-gewelddadige als voor gewelddadige activiteiten.
- Extremisme kan de druk opvoeren (op een groep of enkeling) om over te gaan tot ideologisch gemotiveerd geweld (en in de uiterste vorm tot terrorisme).

Kansen:

- Radicale ideeën zijn op zichzelf niet altijd zorgwekkend. Bijvoorbeeld bij jongeren passen radicale ideeën bij de zoektocht naar een eigen identiteit. Goed geduid en benaderd kan de radicale energie gericht worden op gezonde identiteitsontwikkeling bij jongeren en op het vergroten van maatschappelijke betrokkenheid bij samenlevingsvraagstukken.⁴⁸
- Radicalisering kan samenhangen met een stoornis, trauma of zorgvraag. Het zorgwekkende gedrag kan – mits goed geduid – ook leiden tot de juiste aandacht hiervoor.
- Radicale uitingen helpen om ongenoegen op maatschappelijke thema's zichtbaar te maken.
- Voor mensen zelf kan het deel uitmaken van een radicale beweging antwoord geven op behoeften aan zingeving, samenhang, eigenwaarde/erkenning enz. Ditzelfde kan gelden voor mensen die samen met anderen dezelfde complotten (online) delen.

⁴⁸ S. Sieckelinck and S. William, "Responding to Radicalisation through Education," in *The Routledge Handbook on Radicalisation and Countering Radicalisation*, ed. J. Busher, L. Malkki, and S. Marsden (Londen: Routledge, 2023).