

The DSP logo is a black square with the letters 'DSP' in white, bold, sans-serif font.The background image shows a row of flags on tall poles in a grassy field. The flags are blue, white, and red, and are flying in the wind. The field is green and extends to the horizon under a clear sky.

Perspectieven op Maatschappelijke Onrust Interviews met experts

Bram van Dijk, Paul van Soomeren en Mensje van Puffelen

4 Januari 2024

Contactgegevens

Bram van Dijk

bvandijk@dsp-groep.nl

06 55392368

Mensje van Puffelen

06 42711808

Paul van Soomeren

06 22931379

Inhoud

1	Achtergrond en doelen van de interviews	4
2	Uitkomsten van de interviews	6
2.1	Duidingen en definities van de begrippen	6
2.2	Vrij brede consensus over de indicatoren	7
2.3	Veel lokale informatie beschikbaar	8
2.4	De lokale aanpak van maatschappelijke onrust	10
2.5	Online en offline: twee werelden of toch één?	10
2.6	Het verschil tussen sociaal en veilig	11
2.7	Rol van de overheid	12
3	Aanbevelingen voor vervolg	14
3.1	Waarom een vervolg	14
3.2	Ondersteuning met Conceptueel kader: begrippen, definities, verbanden en indicatoren	14
3.3	Samenvattende informatie uit verschillende monitoren	14
3.4	Outreaching team voor link tussen Rijk – Wijk en Maatschappelijk middenveld	15
3.5	Participatie van burgers	15
3.6	Digitale aandacht voor de werkvloer van sociaal domein	16

1 Achtergrond en doelen van de interviews

Achtergrond van de opdracht

Het ministerie van BZK heeft zomer 2023 aan het Verwey-Jonker Instituut en aan DSP-groep afzonderlijke opdrachten gegeven om in samenwerking een conceptueel kader Maatschappelijke Onrust te ontwikkelen. Daarbij richtte Verweij Jonker zich in hoofdzaak op de literatuur over Maatschappelijke Onrust en de conceptualisering van dit begrip en daaraan gerelateerde begrippen. DSP-groep richtte zich in hoofdzaak op het gebruik van deze begrippen in de praktijk van beleid en uitvoering bij een breed spectrum van relevante organisaties. Daarnaast werd door het ministerie van BZK aan DISSS (Dutch Institute for Safe and Secure Spaces) opdracht gegeven een exploratief literatuuronderzoek te verrichten naar de huidige stand van zaken naar de wisselwerking tussen het fysieke en digitale discours bij het ontstaan van maatschappelijke onrust. Deze drie opdrachten hebben geleid tot de volgende publicaties:

- 🕒 Voorverkenning begrippenkader Maatschappelijke Onrust & -Sociale Stabiliteit; Ron van Wonderen en Dominique Burggraaf. Verwey Jonker Instituut, juni 2024.
- 🕒 Interviews over Maatschappelijke Onrust; Bram van Dijk, Mensje van Puffelen en Paul van Soomen. DSP-groep, 4 januari 2024
- 🕒 Maatschappelijke onrust en de wisselwerking tussen het fysieke en digitale discours; DISSS, december 2023.

Doelen van de interviews

In de maanden oktober en november 2023 zijn door DSP-groep in samenwerking met het Verwey-Jonker Instituut en DISSS 21 interviews gehouden met ongeveer 30 respondenten.

De interviews zijn gericht op de volgende doelen:

- 🕒 Het verkrijgen van een beeld hoe begrippen als maatschappelijke onrust, maatschappelijk ongenoegen, polarisatie, radicalisering en weerbaarheid door geïnterviewden van verschillende type organisaties omschreven en gebruikt worden.
- 🕒 Welke wensen geïnterviewden hebben ten aanzien van het verkrijgen van een beeld van maatschappelijke onrust en daarmee samenhangende begrippen.
- 🕒 Hoe organisaties ondersteund willen worden bij het verkrijgen van een beter beeld van maatschappelijke onrust en de handelingsperspectieven die daarbij aansluiten.
- 🕒 Last but not least zijn de geïnterviewden aangespoord deel te nemen aan de pressure cooker bijeenkomst die op 21 november 2023 in Den Haag (Nieuw Babylon) heeft plaatsgevonden. Resultaten van deze bijeenkomst zijn ook in de hierop volgende tekst opgenomen.

Om vanuit verschillende perspectieven aan deze doelen te voldoen, hebben we een breed pallet van organisaties benaderd:

- ③ Landelijke organisaties: 4 interviews BZK, 2 interviews SZW/ESS, 2 interviews met data analisten van de Nationale politie en NCTV en 1 interview VNG. Totaal 9.
- ③ Gemeenten: Rotterdam, Amsterdam, Arnhem, Utrecht, Oldambt, Arnhem en Brabant Zuid oost (met grote en kleine gemeenten). Totaal 6. In twee van deze gemeenten is de burgemeester geïnterviewd en in de andere vier gemeenten betrof het vooral ambtenaren op het gebied van Openbare orde en Veiligheid. In één van de interviews heeft ook een officier van justitie deelgenomen. Bij de gemeentelijke interviews kon een respondent soms ook spreken namens andere gemeenten (denk aan een veiligheidsregio).
- ③ Onderzoekers: SCP, VU, Avans, Cas Mudde, Universiteit Leiden en EMMA. Totaal 6.

De medewerkingsbereidheid was over het algemeen groot en de interviews verliepen zonder uitzondering in een (zeer) positieve sfeer. Alle interviews waren ook zeer informatief. Verslagen van de interviews zijn ter correctie en aanvulling teruggedragen bij de geïnterviewden en zijn alleen gedeeld met de uitvoerders van de interviews van DSP-groep, Verwey-Jonker Instituut en DISSS.

2 Uitkomsten van de interviews

2.1 Duidingen en definities van de begrippen

De begrippen die in het conceptueel kader worden benoemd (zie de Voorverkenning begrippenkader Maatschappelijke Onrust & -Sociale Stabiliteit), worden door geïnterviewden allemaal herkend en vaak ook wel gebruikt, maar worden flink verschillend ingevuld. In een van de geïnterviewde gemeenten is het begrip polarisatie zelfs in de ban gedaan. Tegelijkertijd bestaat er bij bijna alle respondenten grote behoefte aan heldere definities, duiding en waar mogelijk ook een indicatie van de onderlinge verbanden tussen de begrippen.

De interviews leveren door de oogharen bekeken in algemene zin de volgende bevindingen op:

- ① Een overkoepelend concept met betrekking tot maatschappelijke onrust dat door de meeste respondenten meer of minder expliciet wordt benoemd, is de mate waarin burgers, bestuurders en politici zich conformeren aan de **democratische rechtsorde**. Die rechtsorde wordt opgevat als de rechtstaat en de bijbehorende democratisch gelegitimeerde instituties en wetten.
- ① De insteek bij de begrippen is nu teveel gericht op gevaar, dreiging en onveiligheid. Een **positieve insteek** is ook van belang, zoals de insteek van maatschappelijke veerkracht. "Kijk allereerst naar wat er gaat goed gaat in de samenleving. De meerderheid deelt nog altijd democratische waarden. En van daaruit: wat kan nog beter en welke risico's zijn er? Dat is een heel andere insteek dan 'als een rood lampje gaat branden dan gaan we een ingreep doen'." Geïnterviewden vinden over het algemeen dat onrust, onbehagen en polarisatie ook kunnen bijdragen aan positieve veranderingen. Ook zijn zij van mening dat, er ingegrepen moet worden als die onrust en polarisatie er toe leidt dat er geweld gepleegd of haat gezaaid wordt, of/ en de democratische rechtsorde in gevaar komt.
- ① Het is dus belangrijk dat indicatoren en fenomenen niet alleen als negatief worden beschouwd en beschreven. Te veel aandacht voor dreiging kan leiden tot meer handhaving. Meer aandacht voor wat er goed gaat, kan leiden tot meer denken in preventieve werking. Dit punt komt later in het onderscheid 'sociaal' en/versus 'veiligheid' nog terug.
- ① De verbanden tussen de begrippen zijn zoals gezegd van belang. De respondenten benoemen vaak ook een **volgorde in proces, of tijd**. Een veel genoemde (mogelijke) volgorde is bijvoorbeeld: eerst is er in (een deel van¹) de maatschappij ongenoegen/onbehagen en de volgende stap in het proces is onrust en dat resulteert in (verdere) polarisatie. De as van rust, via kwaad tot erger.
- ① Ook onderscheidt men **brede maatschappelijke begrippen** (maatschappelijke onrust/onbehagen, polarisatie e.d.) en meer **individueel/persoonsgerichte begrippen**. Bij dat laatste denken de respondenten dan met name aan extremisme en radicalisering. Een opvallend detail dat in enkele

¹ Dat kan een groep zijn, of een gebied (wijk/regio).

gesprekken met gemeenten genoemd werd, was dat aan specifieke begrippen meer of minder grote subsidiestromen kunnen vastzitten: “voor radicalisering krijg je meer subsidie dan voor polarisatie”.

- Een ander vrij breed gedeeld onderscheid is dat tussen **positief en negatief**. SZW, BZK en de afdelingen ‘sociaal’ van gemeenten gebruiken vooral termen als stabiliteit, sociale cohesie, participatie e.d. NCTV, Nationale politie en lokaal de afdelingen OOV gebruiken vooral de termen polarisatie, onrust en radicalisering. Dit werd meestal benoemd als het onderscheid ‘sociaal domein’/ ‘OOV-domein’. Vooral door burgemeesters – “wij zijn burgervader/moeder EN verantwoordelijk voor OOV” – maar zeker ook door veel andere respondenten werd gesteld dat je zowel het sociaal domein als het openbare orde en veiligheidsdomein nodig hebt. Voor preventie en pro-actie heb je het sociaal domein zelfs heel hard nodig.

Gezien de diversiteit aan meningen en definities voor wat betreft de invulling en inhoud van de genoemde begrippen, zal er altijd sprake blijven van gevoelsmatige en materiële/institutionele verschillen: ‘never the twain shall meet’ of eerder ‘never the multitude shall meet’.

Het is van belang om voor de helderheid de belangrijkste gebruikte begrippen te benoemen en te duiden/definiëren zoals gedaan in de “Voorverkenning begrippenkader Maatschappelijke Onrust & -Sociale Stabiliteit”. Van belang daarbij is te beseffen dat begrippen als maatschappelijke onrust en sociale stabiliteit vaak bewust door politiek en ambtenarij – maar volgens sommige respondenten ook door burgers - niet helder omschreven en fuzzy gebruikt worden zodat veel mensen daar wel hun eigen mening aan kunnen verbinden. Dit kan bijdragen aan consensus en daarmee ook aan samenwerking en gedeelde actie.

Het betreft - zoals bijna alle respondenten vaak zeiden - containerbegrippen. Toch gaat het daarbij wel om verschillende soorten containers. Waar bijvoorbeeld de wetenschap vraagt om heldere logische en eenduidige definities van begrippen (waar/onwaar; booleaanse logica) heeft de politiek vaak behoefte aan wat vagere begrippen (fuzzy logic; waarbij iets meer of minder waar kan zijn). Die twee soorten containers moeten we ook niet willen verzoenen, want ze hebben elk hun eigen waarde en nut en kunnen prima naast elkaar bestaan.

In de pressure cooker bijeenkomst is ten aanzien van het gebruik van begrippen een opmerking gemaakt die goed past bij het bovenstaande: “Waar dient een conceptueel kader voor? Het is wel weer erg ‘nationale overheid’: veel bezig met algemene definities”. Voor gemeenten geldt: “leg het niet op en zorg dat het mogelijk is dat elke gemeente aan *fine tuning* doet”.

2.2 Vrij brede consensus over de indicatoren

Er bestaat bij de respondenten (in vergelijking met de wijze waarop zij begrippen invullen) meer consensus over de vraag wat voor type indicatoren er nodig zijn om maatschappelijke onrust in beeld te brengen. Definities van de belangrijkste begrippen worden zeker nuttig gevonden om richting te geven aan informatieverzameling, maar de behoeften liggen vooral bij indicatoren die zo breed mogelijk bruikbaar en

meetbaar gemaakt worden (voor zover dat al niet gedaan is). Een uitgebreide set indicatoren voor maatschappelijke onrust en gerelateerde begrippen is opgenomen in de Voorverkenning begrippenkader maatschappelijke Onrust & - Sociale Stabiliteit.

Respondenten hebben behoefte aan sets van vragen die bijvoorbeeld in een landelijke monitor (of breder: periodiek regulier onderzoek) en in een lokale monitor identiek zijn en dus ook met elkaar vergeleken kunnen worden. Voor dit doel zou een handleiding voor gemeenten handig kunnen zijn: als je meer over XXX wil weten, gebruik dan bronnen X, Y en Z en kijk vooral naar de vragensets A, B en C of neem die vragen over en gebruik het in de eigen onderzoeken/monitoren waarbij je de eigen gemeente kan vergelijken met het nationale niveau (of andere gemeenten van vergelijkbare grootte. Denk hier als voorbeeld aan de 'Veiligheidsmonitor' van CBS waarbij exact dezelfde vragen naast een omvangrijkere nationale steekproef ook lokaal extra afgenomen kunnen (!!)) worden (oversampling per gemeente waardoor bijv. ook per wijk uitspraken gedaan kunnen worden) en waarbij een gemeente dan eventueel ook nog wat 'eigen' vragen en aandachtspunten kan toevoegen. Maar de essentie is dat een flinke set aan vragen nationaal en lokaal identiek is, zodat gekeken kan worden hoeveel je als gemeente onder of boven de nationale lijn scoort.

2.3 Veel lokale informatie beschikbaar

Organisaties/professionals/burgers in een buurt beschikken volgens al onze respondenten samen over een enorme hoeveelheid informatie op wijk-, buurt en zelfs blokniveau, maar ook informatie van/over specifieke (religieuze) groepen. Het gaat daarbij niet alleen om harde informatie (zoals cijfers over bijvoorbeeld armoedeproblematiek, criminaliteit, huiselijk geweld, aantal bewoners met GGZ-problematiek), maar ook om zachte informatie uit eigen observaties, casuïstiek, 'niet pluis gevoelens' en 'verhalen uit de buurt', e.d. Respondenten uit gemeenten lieten ons in de gesprekken een breed scala aan gebruikte 'methoden en technieken' zien. Voor de zachte informatie uit de wijken verschilden daar de termen (netwerken, bondgenoten, etc.) maar de links tussen de gemeente en bewoners zijn er wel degelijk. Bovendien achten de meeste gemeenten die wij spraken zichzelf prima in staat om eigen informatie en data te combineren met bijvoorbeeld NCTV-dreigingsbeelden (door respondenten lokaal genoemd als meest gebruikte bron) en bestaande nationale monitoren. Daarbij een paar aantekeningen:

- 🕒 Van het allergrootste belang is dat netwerken al eerder (preventief) worden ontwikkeld en beproefd ("in vrede-tijd", zoals enkele respondenten dat noemden) en vooral dat het twee richtingsverkeer leefwereld <-> systeemwereld moet zijn, waarbij altijd (!) eerst vragen vanuit de systeemwereld gesteld worden als: "hoe gaat het met jullie" en "kunnen we jullie helpen/van dienst zijn". Pas in de derde plaats kan dan worden gevraagd om informatie. Kortom: eerst empathisch 'brengen' en pas veel later 'halen'.
- 🕒 Het was voor enkele respondenten de vraag of de genoemde 'netwerken in de wijk of groep' altijd goed werken. Bij de recente Israël/Gaza spanningen bleek soms dat er vanaf de wijk/werkvloer geen info naar boven kwam. Maar wat betekent dat? Is er niks aan de hand, of zijn de contacten niet goed? Daar duikt

het 'we weten niet wat we niet weten dilemma' op.² Bovendien kan onrust op verschillende beleidsterreinen ontstaan. Dan is 'één type netwerk in de wijk' al snel niet genoeg. Een Gaza onrust vergt andere contacten en netwerken dan onrust over een volkshuisvestelijk sloop-nieuwbouw plan in een stad of wijk. Maar om voor elk soort onrust goede netwerken te bouwen en die jaar na jaar goed blijven beheren ... dat lukt gewoon niet gezien veranderende prioriteiten en de daarvoor benodigde investeringen in tijd en geld.

- ③ Grotere gemeenten hebben meer mogelijkheden dan kleine. Samenwerking in regionaal verband moet hier de oplossing bieden, maar dan moet men dus wel informatie en expertise met elkaar willen en kunnen delen. Ook bemerkten we in de interviews een groot verschil tussen 'west en de rest', waarbij in het Randstedelijke gebied 'Den Haag' (centrale overheid) nog weer apart genoemd werd. De verschillen en (on)mogelijkheden worden volgens sommige respondenten soms niet goed gezien: met weinig inwoners, maar voor een oppervlakte van vele honderden km² is bijvoorbeeld handhaving nogal een uitdaging ("ik heb 2 politieauto's en eentje moet in het midden blijven, want er kan altijd aan de ene of de andere kant iets gebeuren"). Anderzijds is de rol van bestuur en politiek in kleine gemeenten vaak weer anders dan in grote gemeenten. Men kent in een kleine gemeente veel bewoners vaak persoonlijk. Hier wordt door sommige respondenten ook een koppeling gelegd naar 'de kloof' tussen burger en politiek of/en overheid, bestuurlijke vernieuwing en de vraag hoe je lokaal de burger verbindt met de overheid in stad en land. De term burgerberaad viel hier soms.
- ③ Alle respondenten wijzen op sociale media als versneller en aanjager van spanningen. Een enkele respondent benadrukt daarnaast dat onlinespanningen niet altijd leiden tot offline spanningen. Sociale media kunnen ook een bron van informatie zijn over wat er in wijken of groepen speelt. We komen daar hieronder op terug. Op dit punt van de sociale media als probleem en als hulpmiddel wordt dieper ingegaan in de studie van DISSS "Maatschappelijke onrust en de wisselwerking tussen het fysieke en digitale discours".
- ③ Vrijwel alle respondenten, en vooral gemeenten, bekreunen zich over problemen met privacy en AVG bij de uitwisseling van informatie die persoonsgegevens bevat (privacy en AVG). AIVD en politie kunnen echt persoons- en organisatiegericht werken, maar gemeenten en anderen kunnen/mogen dat niet. Het lijkt simpel om persoonsinfo te anonimiseren (daar bestaat al software voor), maar dat werk zou dan door de politie gedaan moeten worden en daar speelt een tijd/capaciteitsprobleem. Toch bestaat de indruk bij sommige respondenten dat wel eens te makkelijk gezegd wordt dat data niet gedeeld kunnen worden vanwege privacyregels. Een citaat naar aanleiding van de drie rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over de aanpak Corona (2020 tot 2022) van voorzitter Chris van Dam verwoordt dit standpunt perfect: "In de nasleep van het toeslagen-schandaal zijn overheidsorganen wel erg bang geworden om privacyregels te schenden, constateert Van Dam. 'Het lijkt erop dat in ons land rond het thema privacy

² Donald Rumsfeld: Reports that say that something hasn't happened are always interesting to me, because as we know, there are known knowns; there are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we don't know. But there are also unknown unknowns—the ones we don't know we don't know. And if one looks throughout the history of our country and other free countries, it is the latter category that tends to be the difficult ones.

risicomijding leidend is geworden. Maar de discussie over de privacyregels mag niet zorgen voor verlamming. Hierin zal het land echt stappen moeten zetten.” (De Volkskrant (26-1—2023, p. 4).

2.4 De lokale aanpak van maatschappelijke onrust

Gemeenten gebruiken het begrip maatschappelijke onrust (meestal zonder strakdefinities) als containerbegrip waar diverse activiteiten onder vallen.

- ① Het handhaven van de openbare orde; daaronder valt met name ook het goed en netjes regelen/faciliteren van demonstraties en protesten door politie en OOV via vergunningen, ondersteuning en overleg. Alle geïnterviewden (niet alleen die van gemeenten) geven ook aan dat het recht op demonstreren beschermd moet worden.
- ② Het krijgen van een beter beeld van wat er speelt, waarbij vooral al dankbaar gebruik gemaakt wordt van de dreigingsbeelden van NCTV; die info wordt dan aangevuld met lokale informatie waarbij vooral sleutelfiguren uit gemeenschappen worden genoemd (netwerken). De term thermometer valt hier vaak. “Er is in een bepaald gebied een sudderende laag van ongenoegen, politieke spanningen, extremisme, soevereinen, sociale onrust of geweld. Dat het suddert, is duidelijk. Wat je niet weet is of je heel die sudderende laag in beeld hebt, en welke trigger ervoor zorgt dat er iets ineens iets boven komt drijven en uitbarst.” Je weet niet of de ‘lezers van de stad’ - een betere naam dan de term ‘sleutelpersoon’ - een allesomvattend beeld hebben. Het zou goed zijn om te weten welke lezer welke contacten of doelgroepen in beeld heeft, zodat je meer zicht krijgt op waar het (informatie) ‘gat’ zit; op datgene dat je niet weet. Momenteel zijn de spanningen Israël/Palestijnen de topic, over een half jaar kan dat bijvoorbeeld woningrellen zijn. Dat vergt andere informatie input.
- ③ Het ontwikkelen en uitvoeren van preventieve activiteiten gericht op het wegnemen van spanningen in bevolkingsgroepen of wijken. Daar spelen de netwerken een rol en in sommige gemeenten is daar een duidelijke rol voor de burgemeester weggelegd.
- ④ Het ontwikkelen en uitvoeren van een persoonsgerichte aanpak (PGA) die vooral gericht is op het in beeld houden van “subjecten die een dreiging vormen voor geweld en ondermijning van de democratische rechtsorde”. Voor deze personen/subjecten wordt vooral gekeken wat voor preventieve maatregelen voor hen ingezet kunnen worden. Daarbij kan worden aangetekend dat een preventieve aanpak vanuit de gemeente (sociaal domein en veilig/OOV combinerend) nogal eens vanuit de “hardere veiligheidshoek” (lees het OM en AIVD) wordt doorkruist.

2.5 Online en offline: twee werelden of toch één?

Alle respondenten zijn het er roerend over eens dat sociale media de wereld flink veranderd hebben. De digitale wereld is duidelijk een aanjager en versneller van allerlei processen en dat vooral sinds de Covid/Coronacrisis. Alle gemeenten hebben behoefte meer zicht te krijgen op wat er zich afspeelt in de digitale

wereld, maar ze kunnen zelf op dat terrein niets of weinig ondernemen door de huidige regelgeving die hen beperkt in informatie-uitwisseling. Tenzij het gaat om handhaving van de openbare orde, want dan heeft de burgemeester ruimere bevoegdheden om informatie te delen met zijn ambtenaren. In de meeste 'lokale interviews' kwam duidelijk naar voren dat er behoefte bestaat aan een digitaal instrument dat landelijke informatie verbindt met lokale informatie. Uit de interviews kwam naar voren dat er verschillende organisaties (Universiteiten, Hogescholen en commerciële bureaus) bezig zijn of voornemens zijn een dergelijk instrument te ontwikkelen.

In onze gesprekken – en ook tijdens de pressure cooker bijeenkomst – liepen twee soorten behoeften door elkaar.

- 🕒 Snel.
- 🕒 Enerzijds is er behoefte aan snel beschikbare informatie uit sociale media en lokale netwerken om preventief of repressief op te kunnen treden bij onrust die mogelijk uit de hand zou kunnen lopen.
- 🕒 Trends.
- 🕒 Anderzijds gaat het om de behoefte om meer informatie te krijgen die zicht geeft op maatschappelijke veranderingen rond fenomenen die mogelijk op termijn onrust kunnen veroorzaken. Dat betreft dus meer trendmatige informatie.

We moeten dus goed de behoefte onderscheiden naar snelle actie gerichte informatie en trendmatige meer beleidsgericht informatie die uit monitor onderzoek gehaald kan worden.

Het verschil tussen digitale en de echte fysieke wereld door respondenten ook gerelativeerd. De twee werelden zijn voor – met name jongeren – gewoon ook één leefwereld. Deze constatering vinden we ook terug in de DISSS studie "Sociale onrust en de Wisselwerking tussen het Fysieke en Digitale discours". Toch verschilt vaak het onlinegedrag en het 'echte' gedrag in de fysieke wereld: de soep wordt zelden zo heet gegeten als die op het web wordt neergezet. Op het web permitteert men zich meer dan in de echte wereld. Respondenten vinden het van belang dat ook jongerenwerkers, leraren, wijkagenten en opvoeders actief zijn op sociale media en daar meepraten. Niet als spion, maar als deelnemer in het discours. Daarmee krijg je niet alleen informatie binnen, maar kan je ook het discours (mede) beïnvloeden. Maak er dus één wereld van en versterk - en investeer in - de digitale vaardigheden van jongerenwerkers, leraren, opbouwwerk etc. Dit sluit ook aan bij de volgende aanbeveling in de DISSS studie: Ga van detectie en signalering via analyse, voorspelling ook naar interveniëren bijvoorbeeld door geverifieerde informatiedeling.

2.6 Het verschil tussen sociaal en veilig

De samenwerking tussen sociaal en veilig is niet in alle gemeenten optimaal en die spanning zien we ook op landelijk niveau terug. De geïnterviewden vanuit de sociale hoek hangen vooral de positieve begrippen en

indicatoren aan (stabiliteit, vertrouwen, participatie, cohesie), de Veiligheidshoek kijkt met name naar dreigingen. Toch hebben zij allen – zoals uit de interviews blijkt - de bescherming van de democratische rechtsorde hoog in het vaandel staan. We zien dit ook terug in hoe de Veiligheidshoek tegen demonstraties aankijkt: dat is een recht en dat moet dus goed en zorgvuldig beschermd worden. Politie en burgemeesters vinden het faciliteren van demonstraties dan ook heel belangrijk, opdat demonstraties goed en veilig (zonder geweld) kunnen verlopen. Het verschil zit er vooral in dat de veiligheidspartners nadrukkelijk kijken naar de dreigingen die groepen vormen die extreem gedachtegoed aanhangen. Het betreft dan vooral Jihadistische groepen, groepen die zich tegen - instituties keren en aanhangers van rechts extreem gedachtegoed. Ook het toenemend aantal Souvereinen baart zorgen. Daarentegen kijken geïnterviewden van VNG, SZW en BZK meer naar de achterliggende oorzaken die onrust veroorzaken. Lokaal zien we dat – zij het misschien iets vager – terug tussen 'Sociaal' en OOV (al is de rol van de burgemeester daar cruciaal omdat die zowel burgervader/moeder is als verantwoordelijk voor de openbare orde). Punt is wel – zoals terecht tijdens de pressure cooker werd gesteld – dat bij de selectie van respondenten voor de interviews 'het sociaal domein' er nogal bekaaid vanaf gekomen is. Dit verdient nog een correctie in een later stadium.

2.7 Rol van de overheid

In een aantal interviews (onder meer door respondenten van BZK en van gemeenten) wordt ook aandacht gevraagd voor de rol van de overheid zelf als veroorzaker van maatschappelijke onrust en wat je daar mogelijk aan zou kunnen doen. In eerder onderzoek werden politici die – met name in verkiezingstijd – zich kwamen informeren over specifieke onrust in een gemeente soms omschreven als 'een ramp in de ramp'³. Ook het te snel partij kiezen van sommige (met name landelijke) politici werd daarbij gewraakt: "daarmee duw je hele bevolkingsgroepen van je weg, die zeggen dan gelijk dat dit hun regering niet (meer) is."

In andere recente publicaties wordt gewezen op afnemend vertrouwen in de overheid met maatschappelijk ongenoegen en onrust als gevolg. Het betreft onder meer "De atlas van afgehaakt Nederland" van René Cuperus en Josse de Voogd (2021), de lezing "Tot zover ben ik gekomen" van H.D. Tjeenk Willink (2022) en het rapport "Versterken weerbaarheid van de democratische rechtsorde" (2023) van de Adviescommissie VWDR onder voorzitterschap Ahmed Marcouch.

Door geïnterviewden werden de maatregelen in Corona tijd, de toeslagen affaire en de schade (en de afhandeling daarvan) ten gevolge van de aardbevingen in de provincie Groningen veel genoemd als veroorzakers van onrust door de overheid. Daarmee heeft de overheid zich – in bepaalde opzichten en voor bepaalde groepen - lang niet altijd van haar betrouwbare en zorgzame kant laten zien en raakt de relatie burger-overheid verstoord. Hier uitten de geïnterviewden dus hun zorgen over het afnemend vertrouwen in de overheid⁴, maar ook hun zorgen over groeiend rechts extreem en anti institutioneel gedachtegoed. Daarbij

³ Wei Ji en de menselijke maat. Anneke van Hoek en Paul van Soomeren. DSP-groep/BZK, 2007

⁴ Waarbij de respondenten zich er overigens terdege van bewust waren dat 'de' overheid – of 'de instituties' - nogal een abstractie is. Het betreft natuurlijk verschillende onderdelen van 'de overheid' (daar waar het voor wantrouwende burgers natuurlijk één pot nat is). Specifieke politici die zich ergens inmengen (olie op het vuur) of een landelijke overheid die beleid uitrolt dat bepaalde groepen bijv. tegenwerkt vraagt om andere 'maatregelen' / implicaties / bewustzijn als je het hebt over de rol van de overheid.

wordt ook verwezen naar recent onderzoek over de achtergrond van dit afnemend vertrouwen. Vertrouwen kan aanzienlijk verschillen tussen groepen burgers. Jongeren en hoger opgeleiden zijn meer tevreden over het functioneren van de democratie dan ouderen en lager opgeleiden. Recent onderzoek van de Universiteit Utrecht laat zien dat de belangrijkste trend rond vertrouwen niet zozeer een daling als zodanig is, maar wel dat groepen de afgelopen vijftien jaar sterk uit elkaar zijn gaan groeien wat betreft hun vertrouwen in de politiek en dat opleiding daarin een bepalende factor is [maar zeker niet de enige].⁵ Uit onderzoek blijkt dat deze lagere tevredenheid ook een reële basis kent. De opvattingen van Tweede Kamerleden op thema's als integratie, immigratie en Europa sluiten bijvoorbeeld meer aan op die van hoogopgeleide kiezers dan op die van laagopgeleide kiezers.⁶ De verschillen naar partijvoorkeur zijn eveneens groot. Mensen die stemmen op de regeringspartijen, hebben aanzienlijk meer vertrouwen en niet-stemmers en kiezers van PVV, FvD, SP en PvdD hebben grofweg minder vertrouwen in regering en parlement dan kiezers van andere partijen.⁷ Politiek vertrouwen raakt daarmee zelf gepolitiseerd, zoals onderzoekers al eerder signaleerden.

Uit ander onderzoek blijkt dat de groep wantrouwende burgers zich vaak wel degelijk informeert.⁸ Er is geen sprake van een informatieachterstand, maar de gekozen (vorm van) informatie blijkt wel het wantrouwen te voeden. Ook zoeken wantrouwende burgers elkaar op, waardoor het wantrouwen verder wordt versterkt en verscherpt. Hierbij spelen sociale media natuurlijk een faciliterende rol zoals we ook lezen in de DISSS studie "Sociale onrust en de Wisselwerking tussen het Fysieke en Digitale discours". Er is sprake van 'vraag en aanbod' op het terrein van wantrouwen.

Als het gaat om vertrouwen in de overheid is ook het functioneren van de rechtstaat na de verkiezingen van 21 november en de daarop volgende formatie een zeer actueel onderwerp. De Raad voor het Openbaar bestuur schreef in 2019 dat de rechtstaat alleen blijft functioneren in een "rechtstatelijke cultuur" als normen permanent worden uitgedragen. De raad schreef ook dat "ambtenaren in het politieke domein worden gezogen" en dat "in de ambtelijke praktijk het rechtstatelijke bewustzijn van ambtenaren soms tekort schiet". Uit onderzoek van I & O-research⁹ blijkt dat bijna de helft van de ambtenaren in het werk tegen morele dilemma's aanloopt zoals het verzoek om onrechtvaardig of ondoelmatig beleid te rechtvaardigen.

⁵ L. de Blok en L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, Universiteit Utrecht, 2022.

⁶ A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam, 2017.

⁷ SCP. 2020. *Sociaal Cultureel Rapport*. Ook uiteenlopende kiezersonderzoeken op nationaal (NKO) en lokaal (LKO) niveau bevestigen dit patroon.

⁸ Timo Peeters e.a., *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, Verwey Jonker Instituut, 2021.

⁹ Ethiek en werkgeluk bij overheid en bedrijven. Een onderzoek naar dilemma's bij werknemers van (semi) overheid, 2023

3 Aanbevelingen voor vervolg

De inhoud van dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op de suggesties van geïnterviewden en deelnemers aan de pressure cooker bijeenkomst om mede op basis van het conceptueel kader verdere acties te ondernemen. Die suggesties zijn aangevuld met inzichten uit de literatuur.

3.1 Waarom een vervolg

Zowel geïnterviewden als de deelnemers aan de pressure cooker zijn van mening dat de opbrengsten van de activiteiten (door BZK, Verwey Jonker Instituut, DSP-groep en DISSS) die tot dusver zijn uitgevoerd niet het eind maar juist het begin moeten vormen van een proces dat beleid en aanpak op het gebied van maatschappelijke onrust verder moet ondersteunen. En daar blijven zij graag bij betrokken en hun bijdrage aan leveren. Daarbij de kanttekening dat ook data analisten (meer) betrokken moeten worden en er ook nadrukkelijker gekeken moet worden naar vertegenwoordigers uit het sociaal domein. Daarbij ligt het voor de hand dat de coördinatie van dit proces bij BZK ligt.

3.2 Ondersteuning met Conceptueel kader: begrippen, definities, verbanden en indicatoren

De deelnemers aan de pressure cooker en ook de geïnterviewden blijken behoefte te hebben aan duiding van begrippen via het aangeven van verbanden en het geven van definities en een concretisering via indicatoren (daar werd ook driftig op gestickerd tijdens de pressure cooker). Daaronder ligt een uitgebreide onderlegger met nog veel meer verdiepende duiding voor de echte liefhebbers. Breng dus die stukken op een goed vormgegeven manier uit. Omdat velen riepen dat ze handvatten best konden gebruiken (mits niet verplichtend), maar dat deze heel kort en compact moeten zijn, kan overwogen worden om in de vervolgfase een interactieve PDF te ontwikkelen. Op één pagina – kan het korter – staan dan de begrippen en de geïnteresseerde kan doorklikken op een begrip en komt dan bij de definitie (en doorklik naar eventuele andere definities), dan doorklikken naar de indicatoren en eventueel naar de onderlegger. Dat wordt nog best een klus, maar zou zeker in een behoefte voldoen. Gelet op het feit dat het denken over maatschappelijke onrust in de loop der tijd steeds zal veranderen zou zo'n document in de zoveel tijd weer een up date vergen.

3.3 Samenvattende informatie uit verschillende monitoren

Veel geïnterviewde organisaties zijn bij hun beleid en aanpak van maatschappelijke onrust gebaat bij informatie uit verschillende landelijke monitoren die kort en krachtig wordt samengevat.

Met name gemeenten lijken behoefte te hebben aan een combinatie van landelijke informatie die verrijkt kan worden met de eigen lokale informatie (uit lokale monitoren en/of vanuit de netwerken die we in het

voorgaande bespraken). Het conceptueel kader biedt voorbeelden (o.a. de spanningsschaal) van vraagstellingen die nu nog niet in lokale monitoren zijn opgenomen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om dit wel te doen. In overleg met gemeenten kan tot een advies worden gekomen over wat gemeenten kunnen toevoegen aan hun lokale monitoren om lokale onrust, spanningen, stabiliteit en vertrouwen in instituties beter in beeld te brengen.

Bij de (lokale) monitoren kan voorts gedacht worden een supermarkt model: biedt als landelijke overheid niet één type monitor aan met een vaste set aan indicatoren, maar geef voor een aantal van de veel gebruikte begrippen sets aan indicatoren die men lokaal kan gebruiken. Een gemeente kan 'indicatoren shoppen' en gebruikt daarmee wel een vergelijkbare aanpak. Dit eventueel samen met een aantal andere gemeenten en aanvullend op nationaal onderzoek (CBS/SCP/WRR ed.). We noemden dit punt ook al kort als voorbeeld in 2.2 waarbij we de CBS veiligheidsmonitor procedure (nationale enquête en lokale enquête met eventuele oversampling) als referentie noemden.

3.4 Outreaching team voor link tussen Rijk – Wijk en Maatschappelijk middenveld

Het bestaat al, maar er is ook vraag naar: een outreachend team op/vanuit rijksniveau dat actief contact onderhoud met diverse maatschappelijke organisaties en gemeenten om (mogelijke) maatschappelijke onrust in beeld te krijgen/houden. Belangrijk is dat zo'n team ook snel kan inspelen op dreigende crises. Er wordt hier door sommige respondenten gewezen op de expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS), wellicht kan door gemeenten nog een groter gebruik gemaakt worden van de expertise van deze unit. Het gaat hier vooral om het uitwisselen van informatie tussen rijk en gemeenten en wijken binnen die gemeenten. Denk daarbij niet alleen 'verticaal' (rijk-gemeente en vice versa), maar ook horizontaal: opvallend is dat in meerdere interviews bleek dat lokale (en rijks) experts op het terrein van maatschappelijke onrust elkaar eigenlijk vooral door toevallige congressen en bijeenkomsten kennen. Er is geen app-groep waarin je even een vraag kan droppen ("wij constateren hier dit fenomeen heeft iemand elders dat ervaring mee"). Zo'n groep zou overigens ook veel kennis kunnen delen over aard en omvang van de maatschappelijke onrust. Bij het 'officieel maken' van een dergelijke groep experts moet men overigens altijd blijven oppassen voor een te grote formalisering en institutionalisering. En daarnaast moet natuurlijk de privacy wetgeving in acht genomen worden (AVG), maar het gaat in een dergelijke app meer om het uitwisselen van 'hoe doe je dat informatie', dan over persoon gerelateerde informatie. Verder verwijzen we hier ook weer naar de studie van DISSS waarin duidelijk gesteld wordt dat het digitale domein niet alleen een bedreiging vormt, maar ook behulpzaam kan zijn als oplossing.

3.5 Participatie van burgers

Inwoners vinden lokale referenda, inspraak, burgerfora en andere vormen van burgerparticipatie belangrijk. Om de verbinding tussen inwoners en hun bestuur te versterken, werkt BZK aan een wet Participatie op

decentraal niveau. Het wetsvoorstel beoogt decentrale overheden te verplichten om vast te leggen hoe ze hun inwoners betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleidsplannen. Vanuit burgers en gemeenten is er ook de roep om meer gebruik te maken van burgerberaden. In Nederland worden diverse vormen van burgerberaden de afgelopen 5 jaar steeds vaker toegepast. Zie ook de site www.burgerberaad.nu. In een aantal de interviews komt uitdrukkelijk de wens naar voren dat ook de landelijke overheid in navolging van bijvoorbeeld Ierland - zie de publicatie "Nu is het aan ons: oproep tot echte democratie" – bij bepaalde vraagstukken ook de methode van burgerberaden in laat zetten.

3.6 Digitale aandacht voor de werkvloer van sociaal domein

Zoals we zagen wordt het van belang gevonden dat ook jongerenwerkers, leraren, wijkagenten actief zijn op sociale media en daar meepraten. Dat gebeurt al steeds vaker ook zeker door jongerenwerkers. Daarmee krijg je niet alleen informatie binnen, maar kan je ook het discourse mede beïnvloeden en daarin interveniëren (zie ook de DISSS studie). Versterk en investeer in de digitale vaardigheden van jongerenwerkers, leraren, opbouwwerk, of algemener het sociaal domein. Dat vereist wel eerst een nadere verkenning en uitdieping van dit terrein zoals we op het einde van 2.6 stelden (in het huidige traject is het sociaal domein er enigszins bekaaid afgekomen).

Lest best nog een opmerking die breder gaat dan alleen het lokale domein: factcheckers worden in het buitenland meer gebruikt. We hebben in Nederland wel een sterk medialandschap maar factchecking is ook maatschappelijke dienstverlening; een publieke dienst die in deze tijd heel erg nodig is. Denk ook aan de indicaties die er zijn dat steeds meer jongeren met de pil stoppen – dat komt gedeeltelijk door de info die zij halen van TikTok en Instagram.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelzijdig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



[Typ hier]

