

Politieke polarisatie in Nederland



Paul Dekker
(redactie)

WV

Politieke polarisatie in Nederland

Politieke polarisatie in Nederland

Paul Dekker (redactie)

Met bijdragen van

Marianne van Bochove

Paul Dekker

Tom Dobber

Eelco Harteveld

Emma Hoes

Twan Huijsmans

Jona de Jong

Martien Kuitenbrouwer

Tom van der Meer

Wouter Mensink

Hans Moors

Quita Muis

Philip van Praag

Tim Reeskens

Jeroen de Ridder

Josje den Ridder

Nienke van Schie

Tess Schijvenaars

Paul Schnabel

Inge Sieben

Will Tiemeijer

Annemarie Walter



Het Wereldvenster

© 2022 De auteurs en Het Wereldvenster (Skanderbeg Books), Utrecht

Omslag en binnenwerk: Sz+, Ron Olij, Utrecht

Omslagillustratie: Georg Scholz: *Arbeit schändet*, 1921 (Staatliche Kunsthalle Karlsruhe)

Figuren: Sz+, Ron Olij, Utrecht

ISBN 978 90 76905 56 3 (PDF)

Deze uitgave is ook verkrijgbaar in de boekhandel: 978 90 76905 53 2 (paperback)

NUR 740

www.wereldvenster.nl

Het Wereldvenster is een imprint van Skanderbeg Books

Inhoud

	Voorwoord	9
1	Polarisatie in soorten en maten PAUL DEKKER	11
1.1	Wat is politieke polarisatie?	13
1.2	Polarisatie als probleem	16
1.3	Wat volgt	19
1.4	Hoe verder?	23
2	Polarisatie in de publieke opinie sinds de jaren '70 PAUL DEKKER	26
2.1	Groeien bevolkingsgroepen uit elkaar?	27
2.2	Polariseren opvattingen in heel de bevolking?	32
2.3	Gaan opvattingen meer samenhangen?	34
2.4	Worden we vijandiger tegenover andersdenkenden?	38
2.5	Conclusie: polarisatietrends niet dominant	39
3	Verschillend van elkaar, eensgezind onder elkaar? Opleidingspolarisatie in sociale en politieke opvattingen QUITA MUIS, TIM REESKENS & INGE SIEBEN	40
3.1	Verschillen tussen opleidingsgroepen: gemiddelden	42
3.2	Verschillen binnen opleidingsgroepen: homogeniteit	46
3.3	Polarisatietrends?	50
3.4	Geen polarisatie in opvattingen, toch een opleidingskloof	51
4	Geografische polarisatie in Nederland: stedelijkheid als de nieuwe politieke scheidslijn? TWAN HUIJSMANS	54
4.1	Geografische politieke polarisatie in kaart	55
4.2	Veranderende culturele scheidslijnen	58
4.3	Wonen kosmopolieten in de stad, of maakt de stad inwoners kosmopolitisch?	62
4.4	Het 'stedelijkheidseffect' in perspectief	66
4.5	Geografische polarisatie als self-fulfilling prophecy?	68

5	Percepties van tegenstellingen en polarisatie	70
	PAUL DEKKER & JOSJE DEN RIDDER	
5.1	Sociale en politieke polariteiten	71
5.2	Toenemende meningsverschillen	75
5.3	Partijpolitieke verschillen	77
5.4	Slot	80
	Bijlage Percepties van de publieke opinie	83
6	Gevoelige snaren: affectieve polarisatie in Nederland	86
	EELCO HARTEVELD	
6.1	Scheidslijnen in Nederland	88
6.2	Nederland vergeleken	94
6.3	Aanjagers van polarisatie	96
6.4	Een blik vooruit	98
7	Wanneer politiek wantrouwen politiek wordt	101
	TOM VAN DER MEER	
7.1	Vertrouwenscrisis?	102
7.2	Politisering van het wantrouwen	104
7.3	Mogelijke oorzaken	107
7.4	Politisering van het politiek vertrouwen, en legitimiteit van het systeem	109
7.5	Conclusie	110
8	Politieke partijen en polarisatie	113
	ANNEMARIE WALTER & PHILIP VAN PRAAG	
8.1	Zorgen over de verruwing van het politieke debat	113
8.2	Verruwing en polarisatie	118
8.3	Onderzoek naar negatieve campagnevoering en polarisatie	120
8.4	Concluderende opmerkingen	123
9	De media & politieke polarisatie: de rol van ons gedrag	125
	EMMA HOES	
9.1	Informatieaanbod in de media: van toen tot nu	126
9.2	Hoe kiezen we onze informatiebronnen?	127
9.3	De effecten van partijdige media op de publieke opinie	130
9.4	Hoeveel aandacht besteden we aan politiek nieuws?	131
9.5	Tot slot	132
10	Onder de motorkap: hoe algoritmes optimaliseren voor onderlinge verschillen	134
	TOM DOBBER	
10.1	Algoritmes bepalen wie welke informatie te zien krijgt	135
10.2	De marktlogica van het optimalisatiestreven	139
10.3	Hoe algoritmes polarisatie kunnen verkleinen	144

11	Polarisatie en de pandemie: hielp corona tegenstellingen creëren en uitvergroten?	146
	MARIANNE VAN BOCHOVE, HANS MOORS & TESS SCHIJVENAARS	
11.1	Historisch perspectief: polarisatie tijdens eerdere epidemieën	147
11.2	Mediaperspectief: coronarellen en de gemedieerde werkelijkheid	149
11.3	Publieke opinie-perspectief: het coronabeleid als splijtzwam, of toch niet?	152
11.4	Conclusies	156
12	Polarisatie als coping strategie	158
	WILL TIEMEIJER	
12.1	Wij-zij denken	159
12.2	Toenemend etnocentrisme bij dreiging	160
12.3	Polarisatie als <i>coping</i> mechanisme	161
12.4	Conclusie	166
13	Kan polarisatie redelijk zijn?	168
	JEROEN DE RIDDER	
13.1	Het verdriet van de Schilderswijk	169
13.2	Wat is redelijk?	170
13.3	Redelijkheid als ondergrens: polarisatie is niet gek	171
13.4	Redelijkheid als realistisch ideaal: reflectieve mensen polariseren	172
13.5	Redelijkheid als optimum: zelfs optimaal rationele mensen polariseren	174
13.6	Conclusie	176
14	Kunnen discussies polarisatie verkleinen?	178
	JONA DE JONG	
14.1	Interacties tussen andersdenkenden in het dagelijks leven	179
14.2	Kunnen korte interacties depolariseren?	181
14.3	Een discussieplatform	184
14.4	Eerste resultaten	185
15	Voorwaarden voor succesvolle conflictbemiddeling	189
	WOUTER MENSINK, MARTIEN KUITENBROUWER & NIENKE VAN SCHIE	
15.1	Structurele ontwrichting aanpakken met bemiddeling	190
15.2	Twee casussen	192
15.3	Conflictbemiddeling met een onderzoekende blik	196
15.4	Conclusie en discussie	199

16	Polarisatie in paradoxen	203
	PAUL SCHNABEL	
16.1	Is er eigenlijk wel sprake van politieke polarisatie?	204
16.2	Een beetje polarisatie?	206
16.3	Pacificatie en polarisatie	211
16.4	Populisme en polarisatie	214
16.5	De polarisatie-paradox van Rutte IV	215
	Literatuur	217
	Over de auteurs	241
	Over de stichting Synthesis (1964-2022)	245

15

Voorwaarden voor succesvolle conflictbemiddeling

WOUTER MENSINK, MARTIEN KUITENBROUWER &
NIENKE VAN SCHIE

Stel je voor: je bent een Haagse beleidsmaker en je wordt gevraagd je te verdiepen in een dorp waar al een tijdlang spanningen zijn tussen verschillende groepen bewoners. Er wordt in de omgeving van dat dorp een zonnepark gepland. De projectontwikkelaar is een buitenlands bedrijf en dus zijn omwonenden bang dat ze niet veel zullen terugzien van de opbrengsten van het park. Eén groep bewoners is hartstikke voor dit soort verduurzamingsplannen, een andere groep is faliekant tegen. Je weet nog niet goed waarom ze tegen zijn. Met een paar uur openbaar vervoer voor de boeg besluit je je voor te bereiden door een stapel artikelen over polarisatie door te nemen. Immers: kennelijk is polarisatie wat daar speelt. Je ploegt door tabellen over scheidslijnen op basis van etnische verschillen, over generatieconflicten, of over spanningen tussen mensen met theoretische of praktische opleiding en tussen kosmopolieten en lokaal gewortelden. Je leest dat duurzaamheid en globalisering sterk in opkomst zijn als polarisatiethema's, en denkt: aha, dat is bruikbaar. Eenmaal aangekomen ga je met de mensen in gesprek, en ze vertellen je van alles wat je niet in de artikelen terugvond: over megastallen in de omgeving, over een snelwegverbreding en over de recente sluiting van het dorps huis. Het lokale conflict blijkt niet alleen over het geplande zonnepark te gaan, maar over al die dingen. Gewapend met kennis over het belang van context ga je 's avonds weer de trein in.

In dit hoofdstuk proberen we te laten zien dat mensen die over polarisatie nadenken veel kunnen leren van mensen die zich met conflicten bezighouden, bijvoorbeeld als procesbegeleider of mediator. Omgekeerd is het voor de omgang met specifieke conflicten nuttig om de vraag te stellen of die verband houden met gepolariseerde thema's die ook buiten de directe context van het conflict spelen. Voor een beter begrip van polarisatie op landelijk niveau helpt het meer aandacht te besteden aan wat er op lokaal niveau speelt en hoe conflicten daar tot ontwikkeling komen.

Ook conceptueel is het zinnig om na te denken over het verband tussen concepten als conflict, scheidslijnen en polarisatie. Tiemeijer (2017, 129) meldt bijvoorbeeld: 'Maatschappelijke scheidslijnen kunnen [...] onwenselijk zijn wanneer zij leiden tot (een overmaat aan) conflict en wantrouwen.' Is er in ons denkbeeldige voorbeeld van een dorp dat je als beleidsmaker bezoekt nu sprake van een 'overmaat' aan conflict? Het kan goed zijn dat het conflict wordt beslecht als het zonnepark er definitief wel of niet komt. Het kan dan zijn dat 'dat wat burgers bindt' (Tiemeijer, 2017, 129) weer de boventoon gaat voeren. Zo ja, dan ligt het niet voor de hand om een dergelijk conflict met polarisatie en scheidslijnen in verband te brengen. Zeker in dat soort gevallen kunnen conflicten ook heel waardevol zijn in een democratisch bestel (Cuppen, 2018). Ze kunnen helpen om problemen bloot te leggen en aan te pakken en ze kunnen ervoor zorgen dat groepen betrokken raken die zich doorgaans afzijdig houden van de totstandkoming van beleid.

Hierna lichten we toe op welke manier bemiddeling of *mediation* een rol kan spelen in de aanpak van polarisatie. We lichten dat toe aan de hand van twee casussen en komen daarna tot een aantal voorwaarden voor succesvolle bemiddeling.

15.1 Structurele ontwricting aanpakken met bemiddeling

Wanneer is er sprake van 'een overmaat aan' conflict? We zouden kunnen stellen: bij *structurele ontwricting tussen bevolkingsgroepen, die blijft bestaan ook nadat een kwestie zoals de komst van een zonnepark is afgerond*. Dat is wat we in dit hoofdstuk onder polarisatie verstaan. In die zin beschouwen we polarisatie als ongewenst, omdat het gaat om spanning die de samenhang van gemeenschappen ondermijnt. We gaan hier vooral in op structurele ontwricting in de lokale gemeenschap, maar lessen over eventuele lokale ontwricting laten zich bundelen voor een beeld op landelijk niveau.

Wanneer is het terecht te spreken van structurele ontwricting in een lokale gemeenschap? Als we bepaalde media mogen geloven dan is een conflict al snel een 'spleitzwam' (Mensink, 2021). Betrokkenen herkennen zich niet altijd in dat beeld en hebben soms het gevoel dat dergelijke berichtgeving vooral bijdraagt aan verdere escalatie, die anders niet noodzakelijk was ontstaan. Toch is er soms wel degelijk sprake van een duurzame versterking van de sociale relaties, die aan het licht komt door een bepaalde interventie, zoals een zonnepark. Ook kan het zijn dat formele platforms voor inspraak en deliberatie voor langere tijd niet goed meer functioneren als gevolg van een conflict (ibidem). Je zou dan kun-

nen stellen dat er sprake is van een institutionalisering van een conflict. Een andere manier waarop conflicten een rol kunnen spelen in ontwrichting van sociale relaties, is als een controversieel issue verknoopt raakt met al bestaande spanningen tussen bevolkingsgroepen.

Eén manier om je een beeld te vormen van eventuele structurele ontwrichting is om je als onderzoeker te verdiepen in lokale cases. Een andere manier is om je in conflicten te begeven als (beleids)bemiddelaar of mediator met als doel polarisatie te voorkomen of te beheersen door partijen nader tot elkaar te brengen (zie Laws et al., 2012), zoals de auteurs van dit hoofdstuk. Onze stelling is dat daarbij een onderzoekende blik van een mediator een belangrijke voorwaarde is om te voorkomen dat conflicten tot structurele ontwrichting, en dus tot polarisatie leiden, én om te zorgen dat de waarde van conflicten kan worden benut om problemen aan te pakken. Deze onderzoekende blik is verankerd in de theorie en praktijk van actie-onderzoek, het best samengevat door diens grondlegger Kurt Lewin: 'If you try to understand something, try to change it.'

Mediation kan een middel zijn om onderhuidse spanningen en langdurig niet-(h)erkende belangen op het spoor te komen. Een onderzoekende houding richt zich op het begrijpen van de lokale context en de perspectieven daarbinnen. Aan de hand daarvan wordt een oplossing gezocht. Zonder begrip van de lokale context en zijn perspectieven ligt een oplossing niet voor de hand. We werken die onderzoekende houding verder uit voor verschillende onderdelen van het bemiddelingsproces en komen zo tot een viertal voorwaarden voor succesvolle conflictbemiddeling.

In dit hoofdstuk bespreken we twee casussen waarin latent aanwezige spanningen speelden die onbedoeld werden aangewakkerd door een (overheids)interventie in de publieke ruimte. De eerste casus gaat om een conflict over de herinrichting van de Amsterdamse Van der Pekbuurt en de tweede om participatie van omwonenden rondom de komst van zoneparken in een kleine gemeente in Oost-Nederland.¹ In beide casussen heeft één van de auteurs vanuit de organisatie Public Mediation een vorm van bemiddeling verzorgd.² We gebruiken deze casussen om te illustreren waartoe een meer of minder onderzoekende houding kan leiden.

1 Het betreft een gemeente met ca. 18.000 inwoners, verdeeld over 12 kernen en buurtschappen. We vermelden de naam van de gemeente niet om het lopende proces niet te beïnvloeden.

2 Public Mediation ondersteunt stakeholders die samenwerken in het publieke domein en om gezamenlijk overeenstemming te bereiken over complexe maatschappelijke vraagstukken. De organisatie komt voort uit het Public Mediation Programme van de Universiteit van Amsterdam en baseert zich op de actieonderzoek-benadering.

15.2 Twee casussen

Casus 1: Van der Pekbuurt

In de Amsterdamse Van der Pekbuurt hebben bewoners in 2021 het vertrouwen in de woningcorporatie opgezegd. Ze willen niet meewerken aan de plannen voor herontwikkeling van de buurt, vooral vanwege de voorgenomen sloop van een aantal complexen die in eerdere plannen zouden worden gerenoveerd. Renovatie zou volgens de corporatie uiteindelijk te duur worden. De woningcorporatie zit met de handen in het haar, de grootscheepse plannen voor de herontwikkeling van de buurt liggen stil. Public Mediation wordt gevraagd om te onderzoeken wat nodig is om een dialoog op gang te brengen.

Na een serie voorgesprekken stelt de mediator voor dat afgevaardigden uit de buurt met de directie van de woningcorporatie samen een reconstructiesessie hebben. Deze is er op gericht de botsende perspectieven op wat er in het verleden is gebeurd, te verzamelen. Het streven is een gezamenlijke blik te ontwikkelen op de ontwikkelingen in de wijk en de buurt. Verschillende groepen bewoners moeten zich kunnen uitspreken. De reconstructiesessie bestaat uit een aantal stappen. Voorafgaand aan de sessie worden interviews gehouden om de percepties, aannames en frames van betrokkenen te verkennen. Ze krijgen de gelegenheid aan te geven wat volgens hen de kritieke momenten waren en hoe ze die hebben ervaren. In de volgende sessie worden kritieke momenten geplot op een tijdlijn. Dat zijn de momenten waarop de dynamiek tussen de woningcorporatie en bewoners veranderde. Vervolgens lichten de deelnemers deze kritieke momenten toe. De uitspraken van de betrokkenen worden genoteerd en op de tijdlijn geplakt. Vervolgens gaan de betrokkenen met elkaar in gesprek: wat valt op in de dynamiek? Welke acties of non-acties leiden in dit geval tot het grote gevoel van wantrouwen? Reflecties van betrokkenen die nog maar kort in het gebied werken, dragen er aan bij dat mensen het eigen perspectief in ogenschouw nemen. Zo raken hun perspectieven en de verhalen die ze vertellen over de afgelopen periode vervlochten en ontstaat een gemeenschappelijke geschiedenis.

In het gesprek over de herontwikkeling in Amsterdam-Noord kwam veel onderliggend pijn op tafel. In het stadsdeel zijn er sinds een aantal jaar spanningen tussen de oude en nieuwe bewoners. Bewoners die er dertig, veertig jaar wonen, er zelf zijn opgegroeid en kinderen hebben gekregen, beschouwen zich als de echte Noorderlingen. Veel van hen wonen in een sociale huurwoning in de voor Noord zo kenmerkende dorpsachtige straatjes. Door de druk elders in de stad wordt Noord steeds populairder bij jonge gezinnen met drukke banen, op zoek naar een betaalbaar huis

in de stad. De angst bij oude bewoners is dat nieuwbouw nog meer van dit type bewoners zal aantrekken. Met deze gevreesde influx van nieuwe bewoners neemt het aantal hippe koffietentjes toe, het aantal bakfietsen, het aantal ecologisch verantwoorde marktkraampjes, kortom, de gentrificatie slaat toe. Waar elders in Amsterdam de oud-Amsterdammers zich bij deze transitie hebben neergelegd of de stad hebben verlaten, komt Noord in opstand. Actiegroepen melden zich bij de Burgemeester en bewoners van sociale huurwoningen gaan de confrontatie aan met de woningcorporaties, hun huisbazen. Terwijl de conflicten zich ogenschijnlijk richten op achterstallig onderhoud en verzet tegen mogelijke sloop en nieuwbouw, is het onderliggende conflict een verhaal over angst om het verlies van het oude Noord en zorg over de geanticipeerde, toenemende vervreemding en afstand tussen oude en nieuwe noorderlingen.

Doordat de nieuwelingen in deze specifieke buurt grotendeels nog moeten arriveren – bijvoorbeeld aangetrokken door nieuwbouw – is er nog geen sprake van een daadwerkelijke dialoog tussen de twee groepen, ook niet in dit gesprek. Toch speelde het conflict wel degelijk al tussen de beelden die in de wijk leven. Enerzijds zijn bewoners bang het oude te verliezen, anderzijds willen ze ook graag dat hun woonomstandigheden verbeteren. Daartussen moest worden bemiddeld. Polarisatie kenmerkt zich vaak door het uitblijven van daadwerkelijk contact. Het signaleren van de vrees voor polarisatie is een duidelijke opbrengst van het traject. Latere polarisatie is daarmee ongetwijfeld niet volledig van de baan, maar een verbeterde relatie met bijvoorbeeld de woningcorporatie – zal toekomstige communicatie vergemakkelijken.

Al jaren voelden oude bewoners zich als onbelangrijk weggezet. Dit gevoel van onbehagen en vervreemding leidde tot heftige protestacties, die de woningcorporatie noch had zien aankomen, noch begreep. De corporatie had in de optiek van de oude bewoners alleen aandacht voor cijfers en niet voor de buurt waarin groepen zich steeds meer van elkaar voelden verwijderd:

‘Het gaat niet meer over de mensen die in deze buurt wonen, de huurders, alleen over cijfers: de “excel-realiiteit” is niet de realiteit van de huurder.’

Medewerkers van de woningcorporatie gaven op hun beurt aan dat ze de situatie hadden onderschat en dachten dat juist cijfers en feiten bewoners zouden helpen bij een goede aanpak voor de buurt:

‘Ik wilde het nog uitleggen, maar de lijntjes werden doorgesneden en er was geen communicatie meer. Het werd gestopt. [...] Ik voelde niet dat het zo ernstig was. Ik ben overtuigd dat we grondig onderzoek hebben gedaan. We zien de cijfers, en nu moeten we nog onderbouwen waarom die aanpak nodig is.’

De uiteindelijke dialoog die ontstond, heeft bijgedragen aan een herstel van vertrouwen tussen de oude bewoners en de woningcorporatie en het aanpassen van de plannen van de woningcorporatie. Op dit moment werken de oud-bewoners en de corporatie samen aan een visie voor de buurt waar ruimte is voor alle groepen, met aandacht voor de gevaren van vervreemding en conflict tussen oude en nieuwe groepen.

Casus 2: Protest tegen de komst van zonneparken

De betreffende gemeente bestaat uit 12 kleine kernen en buurtschappen, die zijn verspreid over een agrarisch landschap in het oosten van Nederland. De landschappelijke omgeving wordt gekenmerkt door weilanden, akkerbouw en grote boerenbedrijven. Buiten de kernen zijn de weggetjes klein, liggen de huizen ver uit elkaar, spreekt men overwegend dialect en is de gemeenschapszin groot.

De gemeente zet in op zonne- en windenergie om de duurzaamheidsdoelstellingen zoals bepaald in de Regionale Energie Strategie te behalen. Er hebben zich vijf ontwikkelaars gemeld met de wens een zonnepark te ontwikkelen op een door hen uitgezochte locatie. De gemeente vindt het belangrijk dat er participatie is bij de aanpak en heeft daarom een Toetsingskader opgesteld met eisen waaraan de vergunningaanvraag van de ontwikkelaars moet voldoen.

Begin 2021 zijn verschillende bewonersplatforms opgezet, rondom de vijf locaties waar ontwikkelaars zonneparken willen ontwikkelen. Met de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines werd Public Mediation aangezocht als organiserende partij en procesbegeleider van deze platforms. Rondom vier van de vijf locaties vormde zich een groep van ca. twintig bewoners. Rondom de vijfde locatie lag de situatie anders. Hier was een groep bewoners zeer negatief. Men weigerde mee te praten over de komst van het zonnepark. De groep wilde alleen haar 'nee' tegen de zonneparken laten horen, zowel om inhoudelijke ('offer geen goede landbouwgrond op aan zonneparken') als om procedurele redenen (zij voelden zich niet betrokken bij de locatiekeuze). Dat maakte een open gesprek bijzonder moeilijk. Geleidelijk vond deze groep medestanders en de meer gematigde omwonenden haakten één voor één af. Zo bleef er bij dit burgerplatform een groepje van ca. tien omwonenden over. Zij zochten (en vonden) politieke invloed, reageerden niet of traag op voorstellen voor aanpassing van het proces en manifesteerden zich steeds meer als een actiegroep. Er vormde zich een groep die niet langer representatief was voor de omgeving van het beoogde zonnepark en die zich bovendien ondermijnend gedroeg. Zij opereerde steeds zelfstandiger en deelde haar standpunten, plannen of acties niet langer met de procesbegeleider.

Deelnemers aan deze groep behoorden overwegend tot dezelfde (boeren) familie met een politieke historie in het gebied.

De organisatie ving ook signalen op dat niet iedereen uit de omgeving zich door deze groep gerepresenteerd voelde. Direct aanwonenden wilden wel degelijk meepraten en niet iedereen was zo uitgesproken negatief over de komst van het zonnepark. Men was afgehaakt, of had zich niet eens aangemeld, vanwege door hen ingeschatte dynamiek binnen die groep. Deze dynamiek deed de sociale verhoudingen in de buurt geen goed, zoveel was wel duidelijk. Sommigen werden bij de supermarkt aangesproken op hun opvatting over de zonneparken, of werden juist genegeerd. Op de achtergrond speelden duidelijk zaken mee die te maken hadden met lokale politiek, familievetes en grondgebruik door verschillende boerenbedrijven en met eerdere beslissingen van de gemeente over het agrarisch buitengebied en (het gebrek aan) betrokkenheid van de bewoners daarbij. De meningsverschillen over de komst van de zonneparken leken de bestaande familiale of politieke spanningen te vergroten. Dat bleek uit onderlinge opmerkingen, vertrouwelijke mededelingen en de dynamiek in de groep. Het was niet precies te duiden, want voorafgaand aan het traject was de situatie niet in kaart gebracht. Er speelde van alles dat de verhoudingen verstoorde en het project belemmerde, zoveel was wel duidelijk.

De hier gekozen vorm voor het participatietraject bleek ongeschikt. Door het ontbreken van een probleemdiagnose was onduidelijk wat de bewoners van het proces vonden; wat hun percepties, aannames en frames waren. De eigenlijke oorzaak van het conflict was onduidelijk; de gemeente koos voor de afstemming en weging van belangen. Die benadering bleek te beperkt. Dit verergerde de dynamiek, omdat geen aandacht werd besteed aan de onderliggende conflicten over doelen, waarden en normen. Hierdoor voelden de bewoners zich al bij voorbaat niet gehoord. De gekozen vorm van participatie verergerde zelfs de latent aanwezige conflicten, wat resulteerde in een problematische polarisatie. Door de dynamiek die zo onbedoeld ontstond, verslechterden de sociale verhoudingen en lukte het niet om gezamenlijk tot inzichten te komen in aanloop naar een gezamenlijk bepaalde inrichting van de zonneparken.³

Bewoners hadden eerst betrokken moeten worden bij de opgave, en de zoektocht naar mogelijke oplossingen. Het doel (duurzame energie-opwekking) wees men niet af, maar het middel dat ervoor werd beoogd (zonnepark) zag men niet als de beste oplossing. De locaties die de ontwik-

3 Ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk was dit proces nog in volle gang en probeerde de organisatie op andere manieren bewoners te laten meepraten in de vorming van het plan.

kelaars hadden gekozen, beoordeelde men als ongeschikt. De betrokken boerenfamilie bijvoorbeeld vond dat zonneparken niet op goede landbouwgrond moet worden geplaatst. Zij wilden niet meewerken totdat het proces ‘goed’ was georganiseerd en de bewoners voldoende tijd kregen zich in de materie te verdiepen. Zo probeerden zij het proces te vertragen en tijd te winnen om hun protest te organiseren.

15.3 Conflictbemiddeling met een onderzoekende blik

De twee casussen bevestigen de volkswijsheid van ‘een goed begin is het halve werk’. Een traject met te weinig ruimte voor een gedegen beginanalyse, start op de verkeerde voet. Een proces dat niet goed aansluit op de problematiek, zal blijven ontsporen. Toch houdt het niet op bij een goede initiële conflictdiagnose. Ook in verdere stappen van het traject is een open, onderzoekende blik van belang. In deze paragraaf werken we dat uit in vier voorwaarden voor succesvolle bemiddeling. We illustreren dit aan de hand van de twee casussen. We putten ook uit eerder werk van een van de auteurs (Kuitenbrouwer, 2018; Forester et al., 2019).

Conflictdiagnose

Als mediator is het belangrijk om voorafgaand aan bemiddelingsinterventies goed te begrijpen met welk type conflict je te maken hebt: ‘conflict diagnose’. Het werk van Hisschemöller & Hoppe (1995) biedt hiervoor aanknopingspunten. Zij maken onderscheid tussen ‘ongestructureerde’, ‘deels gestructureerde’ en ‘gestructureerde’ problemen. Bij dat laatste type zijn de betrokkenen het grosso modo eens over de kennis die nodig is om het probleem aan te pakken, én over de normen en waarden die in het spel zijn. Ze hebben vaak het karakter van afstemmingsproblemen. Bij ongestructureerde problemen is dat precies tegenovergesteld: daar zijn betrokkenen het niet eens over de onderliggende waarden en normen, noch over de kennis of expertise die nodig is om het probleem op te lossen.⁴ Dergelijke problemen zijn verwant aan wat Schön & Rein (1994) onhandelbare controversen noemen. Dat is precies het type conflict dat vaak raakt aan bredere polarisatie, juist omdat betrokkenen vanuit verschillende (maatschappelijke) normen en waarden naar een concreet issue kijken.

4 De twee ‘deels gestructureerde’ tussenvormen – overeenstemming over benodigde kennis, maar niet over normen en waarden, of omgekeerd – laten we omwille van de beknoptheid buiten beschouwing. Gezien de focus op polarisatie leggen we de nadruk op ‘ongestructureerde’ problemen.

Beide casussen waren op voorhand ‘ongestructureerd’. In de Van der Pekbuurt wees de initiële conflictdiagnose bijvoorbeeld op het gebrek aan instemming over de benodigde kennis, die zich uitte in de verschillende manieren waarop bewoners en vertegenwoordigers van de woningcorporatie dachten de buurt te begrijpen. De ‘excel-realiteit’ van de expert kwam tegenover ‘de realiteit van de huurder’ te staan, die veel meer kwalitatief van aard is. Ook de verschillende manieren waarop betrokken de afweging maken tussen sloop en renovatie onthult dat ze vanuit verschillende normen en waarden kijken naar de leefbaarheid van wijken. Bij de woningcorporatie speelden zakelijke kaders en kostenafwegingen een rol, terwijl bewoners eerder redeneerden vanuit behoud van de bestaande gemeenschap. In de casus van de zonneparken speelde bijvoorbeeld een norm als: ‘Je moet geen landbouwgrond opofferen voor energieopwekking.’ In tegenstelling tot de Van der Pek-casus was er geen ruimte om dit soort normen expliciet te maken en af te zetten tegen de normen die andere partijen hanteerden. Hierdoor kon de confrontatie van die verschillende normen niet worden aangewend om het conflict, en verdergaande polarisatie te de-escaleren.

Frame reflection

Als problemen volledig ‘ongestructureerd’ of ‘wicked’ zijn, is het belangrijk om eerst structuur aan te brengen (Hisschemöller & Hoppe, 1995), bij voorkeur in een participatief traject (Cuppen et al., 2010). Dat vergt een leertraject, waarin de opgave is om te zorgen dat betrokkenen zich zo veel mogelijk in de ander verplaatsen (‘representatief denken’). Dat werkt alleen als ze zich openstellen voor alternatieve perspectieven. Schön & Rein (1994) raden daarom ook aan om te proberen te achterhalen welk ‘verhaal’ betrokkenen vertellen over een conflict en de groepen die erbij zijn betrokken, door middel van frame reflectie. Dat is een collectief proces waarin betrokkenen reflecteren op hun eigen frames en de frames van anderen.

Frames worden wel omschreven als de interpretatiekaders waarmee we naar de wereld kijken (Dewulf et al., 2009). In een conflictsituatie verschillen die bijna per definitie. Betrokkenen zullen altijd proberen om anderen te overtuigen dat hun perspectief het juiste is. Framing is niet los te zien van eerder besproken noties als kennis, normen en waarden. Daarnaast spelen echter nog vele andere typen frames, bijvoorbeeld over andere betrokken groepen.

In de Van der Pek-casus kwamen we uiteenlopende frames tegen, bijvoorbeeld over de vraag of ‘sloop’ nu het issue was, of gentrificatie. Ook de stelling dat oude bewoners zich ‘weggezet’ voelden, is een frame, omdat

het een oordeel inhoudt over het werk van de woningcorporatie en de gemeente. Categorisering kan ook een belangrijke rol spelen in framing, bijvoorbeeld tussen 'oude' en 'nieuwe' bewoners, die symbool stonden voor zaken als sociaaleconomische status en opleidingsniveau. Zeker in cases zoals deze, waarin betrokken groepen ook tegenover elkaar staan op thema's die niet raken aan de directe aanleiding voor het conflict (sloop), is een framing-analyse heel belangrijk. In de zonneparkcasus waren er signalen dat het landbouwperspectief een belangrijke rol speelde in de framing van bepaalde betrokkenen, en dat oudere politieke verhoudingen in de streek nog doorwerkten, maar dit werd onvoldoende duidelijk en transparant in de dialoog. Opgeteld bij het idee dat het vertrouwen van bepaalde groepen bewoners in de gemeente toch al was aangetast door eerdere ervaringen ('de gemeente luistert toch niet'), maakt dat het traject moeizaam begon.

Probeer gezamenlijk tot inzichten te komen

De duiding van wat er in een specifieke controverse speelt, is een ingewikkeld spel van ervaringen, waarden en frames die vaak botsen én verschuiven in de tijd. In dat beeld past niet het idee van een conflictbemiddelaar die een dergelijke interactie gadeslaat, en uiteindelijk conclusies trekt en aanbevelingen formuleert. Alleen door samen na te gaan hoe betrokkenen een proces hebben beleefd en te inventariseren wat dit voor hen heeft betekent, kunnen stappen worden gezet. Door de verschillende frames in de vorm van de ervaringen met elkaar te verbinden ontstaat een gedeeld beeld van de dynamiek van het ontstane conflict.

In de Van der Pekbuurt werd met dit doel een reconstructie ingezet die ook onderliggende problematiek aan het licht bracht. In de zonneparkcasus bleef dit uit. Dat maakte het voor de procesbegeleider ingewikkeld om de hier beschreven rol in te nemen. Als de taak van een bemiddelaar bijvoorbeeld is om te zorgen dat betrokkenen zich gehoord voelen dan is het essentieel dat het proces daarop wordt ingericht. Doordat een groep met een vrij unieke positie in de omgeving – agrarisch, met politieke invloed van oudsher – het gevoel had dat er te weinig aandacht was voor onderliggende conflicten over doelen, waarden en normen, keerden zij zich tegen het opgestarte proces.

Faciliteer 'back talk' en 'reframing'

Hoewel een gezamenlijke zoektocht en het doorgronden van de frames van betrokkenen bijzonder waardevol zijn, is het ook belangrijk te zorgen voor reflectie van buitenaf. In de literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen benaderingen die frames zien als statische, tamelijk vast-

omlijnde kaders, en benaderingen die framing zien als een dynamisch proces (bv. Lewicki et al., 2003). Een van de mogelijke uitkomsten van zo'n dynamisch proces is dat frames kunnen worden herzien of bijgesteld: 'reframing'.

Schön & Rein (1994) wijzen in dat verband bijvoorbeeld op het belang van 'back talk' in een discussie over controversiële thema's. Relatieve buitenstaanders kunnen soms patronen in discussies aanwijzen die betrokkenen door gewenning al lang niet meer opvallen. Het is alsof de praktijk terugpraat via de spiegel van een externe reflectant. In de Van der Pek-casus gebeurde dat door mensen die nog maar kort in de wijk werkten te vragen te reflecteren op wat ze in de gesprekken hoorden. Hen viel bijvoorbeeld op dat zowel bewoners als de woningcorporatie erg veel last hadden van het verleden en dat gebeurtenissen die soms meer dan tien jaar oud waren, werden aangehaald alsof ze gisteren waren gebeurd.

15.4 Conclusie en discussie

Vanuit het perspectief van polarisatie naar conflict kijken

In dit hoofdstuk hebben we vanuit het perspectief van polarisatie naar lokale conflicten gekeken. We definieerden polarisatie als *structurele ontwrichting tussen bevolkingsgroepen*. We hebben dat gedaan door een onderscheid te maken tussen relatief gestructureerde, single-issue conflicten die vooral vragen om afstemming, en slecht gestructureerde publieke controversen die raken aan spanningen buiten het issue waarover het conflict primair gaat. Bij polarisatie gaat het vrijwel altijd over slecht gestructureerd controverses, omdat de ontwrichting tussen bevolkingsgroepen meestal gepaard gaat met tegengestelde normen, waarden, opvattingen over kennis, aannames, frames en percepties.

De precieze relatie tussen acute conflicten en 'structurele ontwrichting' is niet altijd makkelijk te duiden. Er kan schijnbaar sprake zijn van een kip-ei-verhouding. Soms is de redenering van betrokkenen dat er in een gebied al heel lang allerlei onderhuidse spanningen leven en dat de vlam in de pan slaat rondom een specifiek issue. Anderen zeggen dat die bredere spanningen er in de loop van het proces 'met de haren worden bijgesleept' om het conflict op de spits te drijven (zie ook Mensink, 2021). Het gevoel kan dan zijn dat de polarisatie met opzet is opgeroepen. Hoe het ook zij, het beeld van betrokkenen dat polarisatie een rol speelt, is een belangrijk gegeven. Of het nu een oorzaak is, of een bewuste poging tot escalatie, in de dialoog die tot stand komt, is het een thema dat je niet kunt negeren.

Het besef dat conflicten in meer of mindere mate gepolariseerd kunnen zijn, leidt tot het inzicht dat er verschillende strategieën voor bemiddeling nodig zijn. In dit hoofdstuk bespraken we voorwaarden voor de omgang met ongestructureerde conflicten over controversiële thema's, die we duiden onder de bredere noemer van een 'onderzoekende houding'. De vier voorwaarden die we bespraken zijn: goede problemdiagnose, onderzoek naar percepties, aannames en frames, gezamenlijk tot inzicht komen en *back-talk*.

Een analyse en duiding van de situatie is niet voorbehouden aan (academische) onderzoekers maar '[...] emerges interactively, pragmatically, and deliberatively with it' (Forester et al., 2019, 457). Onze suggestie is daarom dat interventie in lokale conflicten er niet zozeer op zou moeten zijn gericht om arbiter te spelen. Zoals de beschreven casussen laten zien, kunnen lokale situaties behalve duiding en analyse van maatschappelijk onbehagen ook een kans bieden voor doorbraken, mits de condities op orde zijn. Door lokale conflicten als een kans te zien ontstaan er mogelijkheden om ongewenste polarisatie bespreekbaar te maken.

Het valt op dat conflictbemiddeling ook een rol kan spelen in de aanpak van polarisatie, zonder dat die bemiddeling expliciet is. Sterker nog, de Van der Pek-casus laat zien dat het niet zozeer ging over een spanning gebaseerd op feitelijke gebeurtenissen, maar vooral over angst voor welke veranderingen 'nieuwelingen' zouden kunnen teweegbrengen. En zo werd een traject dat was bedoeld om spanningen tussen bewoners en een woningcorporatie over sloopplannen aan te kaarten een vehikel om sluimerende polarisatie tussen groepen bewoners op het spoor te komen en te adresseren. In de casus werd dat des te duidelijker doordat vooral de *vrees voor polarisatie* naar voren kwam. In de bredere context van het stadsdeel zorgde gentrificatie weliswaar al langer voor spanning, maar in de Van der Pekbuurt speelde vooral de zorg dat de gentrificatie door de sloopplannen zou versnellen. Door goed in te spelen op de zorgen van oude bewoners is de geanticipeerde polarisatie wellicht niet volledig te voorkomen, maar in ieder geval de basis versterkt voor de communicatie tussen bewoners en wijkinstituties, zoals een woningcorporatie. In die zin kan conflictbemiddeling dus ook een belangrijke rol spelen in het opsporen van (verborgen) polarisatie. Dit kan een basis bieden voor een gerichte aanpak.

Vanuit het perspectief van conflict naar polarisatie kijken

Laws (2013) wijst erop dat Nederlanders conflicten beleven in termen van brede en diepe spanningen tussen groepen, maar dat ze desgevraagd voorbeelden geven van 'heel concrete verhalen over geluidsoverlast, inti-

midatie op straat, meningsverschillen over schooladviezen, et cetera', (Laws, 2013, 9). Er lijkt dus sprake te zijn van een disbalans tussen grote maatschappelijke thema's en kleine lokale verhalen en het is nog maar de vraag of mensen bredere spanningen als zodanig persoonlijk ervaren. Laws concludeert daarom:

'Als we dus grote maatschappelijke thema's daadwerkelijk willen begrijpen en aanpakken, moeten we kijken naar de wijze waarop deze concreet vorm krijgen in het dagelijks leven' (Laws, 2013, 9-10).

Door die blik op het dagelijks leven op te pakken in bemiddelingstrajecten ontstaat een kans om niet alleen concrete conflicten aan te pakken, maar ook te werken aan de dieperliggende spanningen. Laws ziet bemiddeling daarom ook als alternatief voor verdere escalatie:

'Conflicten benadrukken de verschillen tussen mensen en bemiddeling begint met deze verschillen. Zelfs wanneer beide partijen het nergens over eens zijn, is het al een grote stap vooruit als ze, met de keuze voor de inzet van bemiddeling, erkennen dat 1) de ander niet weggaat, 2) ze de ander nodig hebben om het gezamenlijke probleem op te lossen en 3) dat dit probleem in de weg staat van het bevredigen van hun eigen behoeften' (Laws, 2013, 11).

Hiermee wordt direct het belang van aandacht voor het lokale niveau onderstreept, dat vooral in kwantitatief onderzoek naar polarisatie nogal eens buiten beeld blijft. Onderzoek over spanningen in de publieke sfeer richt zich vaak op het nationale niveau (Lang, 2000, 2004). Lokale studies focussen vaak op de rol van de media (Friedland et al., 2007; Metag, 2016), en minder op interactie in persoon (Lang, 2000). Juist dat laatste heeft een grote invloed op de manier waarop mensen hun omgeving en hun relaties daarbinnen ervaren. Om polarisatie goed te kunnen begrijpen is een meer kwalitatieve benadering een belangrijke aanvulling op het bestaande onderzoek, dat vaak gebaseerd is op surveys.

Een andere reden om naar het lokale niveau te kijken is dat daar beter zichtbaar wordt hoe conflicten vaak escaleren vanwege een stapeling van frustraties over interventies in de leefomgeving (Langbroek & Vanclay, 2012; Mensink, 2021; Rasch & Köhne, 2017; Terwel et al., 2012; Verhoeven, 2009). Omdat die interventies vaak door verschillende bedrijven of instanties worden gedaan, valt hen die frustratiestapeling pas laat in het proces op. Bewoners van die leefomgeving hebben een meer integrale beleving. Zeker als blijkt dat dat de discussie over meerdere interventies zich afspeelt tussen dezelfde bevolkingsgroepen, dan is de kans op polarisering groter.

De afgelopen jaren is vaak de vraag gesteld waarom er zo vaak werd geprotesteerd, terwijl de stemming onder de bevolking relatief positief was (Den Ridder et al., 2019). Op die vraag zijn ongetwijfeld veel antwoor-

den mogelijk, maar een daarvan zou wel eens kunnen zijn dat gestapelde lokale spanningen een rol spelen in het bredere maatschappelijke onbehagen (zie ook Verloo, 2020; Mensink, 2021). Door met goede bemiddeling te proberen om structurele ontwrichting op het lokale niveau te voorkomen kan ook bredere polarisatie op het landelijke niveau worden tegengegaan.