



MAATSCHAPPELIJKE ONRUST IN PROVINCIES

Onderzoek naar praktische, werkzame provinciale
handelingsperspectieven

Emily Berger
Jos Kuppens
Henk Ferwerda

Bureau **Beke**

In opdracht van:

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opmaak:

Marcel Grotens

Met medewerking van:

Kenny Kathmann

Emily Berger, Jos Kuppens en Henk Ferwerda

Maatschappelijke onrust in provincies

Onderzoek naar praktische, werkzame provinciale handelingsperspectieven

© 2023, Bureau Beke.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

No part of this publication may be reproduced in any form by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	4
1.1 Het ontstaan van maatschappelijke onrust	5
1.2 Aanleiding van het onderzoek	8
1.3 Waarom focus op de provincie?	8
1.4 Doel en onderzoeksvragen	9
1.5 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten	10
1.6 Leeswijzer	11
2 Analyse van literatuur	12
2.1 In perspectief: fasering van aanpak maatschappelijke onrust	12
2.2 Rollen van de overheid	13
2.3 Praktijkvoorbeelden	15
3 Analyse van provinciale verkiezingsprogramma's	17
3.1 Politieke aandacht voor maatschappelijke onrust per provincie	17
3.2 Overkoepelend beeld van politieke aandacht voor maatschappelijke onrust	26
4 Bevindingen uit vragenlijst en groepsgesprek	29
4.1 Vormen van onrust per provincie	29
4.2 Ingezette interventies naar vormen van onrust	32
4.3 De toekomst van maatschappelijke onrust binnen provincies	36
4.4 Interactie tussen provincies en Rijksoverheid	36
4.5 Interactie tussen provincies en gemeenten	38
4.6 Overkoepelend	38
5 Terugblik, onderzoeksvragen en conclusies	40
5.1 Terugblik op het onderzoek	40
5.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen	40
5.3 Conclusies	42
Literatuurlijst	44
Bijlage: Vragenlijst	55

Voorwoord

Op diverse thema's is de laatste jaren sprake van toenemende maatschappelijke onrust. Zo speelt de problematiek rondom stikstofwaarden, coronamaatregelen en asielopvang. Er zijn veel complexe dossiers die een oplossing vereisen, maar een oplossing wordt bemoeilijkt doordat verschillende partijen regelmatig tegenover elkaar staan. Een gevolg hiervan is onder andere dat het vertrouwen in de overheid afneemt. Voor de overheid is het dan ook van belang om te weten hoe onrust gekanaliseerd en vertrouwen hersteld kan worden.

Er heeft al betrekkelijk veel onderzoek plaatsgevonden naar maatschappelijke onrust op gemeentelijk en, daarbinnen, op wijkniveau, maar minder op provinciaal niveau. Ook op dit overheidsniveau speelt zich maatschappelijke onrust af, bijvoorbeeld rondom de stikstofproblematiek, de aanleg van windparken en de gaswinning in Groningen. Op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Bureau Beke een onderzoek uitgevoerd naar (niet-)werkzame handelingsperspectieven voor de provincie, die zich in de praktijk al dan niet bewezen hebben bij de inzet tegen de verschillende vormen van maatschappelijke onrust. De meerwaarde van het huidige onderzoek ligt dan ook bij handelingsperspectieven die provincies hebben ingezet om maatschappelijke onrust te voorkomen dan wel te verminderen. Daarbij is ook zijdelings gekeken naar het gemeentelijk en het landelijk perspectief.

Dit onderzoek had niet tot stand kunnen komen zonder inbreng van Esther Jägers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en van medewerkers van nagenoeg alle provincies. Hiervoor willen we hen hartelijk danken.

Arnhem, 2023

De onderzoekers

1 Inleiding

De laatste jaren is maatschappelijke onrust onder diverse groepen burgers ontstaan en op diverse thema's toegenomen. Enkele voorbeelden zijn demonstraties tegen de komst van asielzoekers, van voor- en tegenstanders van Zwarte Piet en tegen racisme, de boerenprotesten tegen de stikstofmaatregelen en acties van klimaatactivisten. Gedurende de coronacrisis kwam maatschappelijke onrust ook veelvuldig tot uiting, zoals bleek tijdens de avondklokrellen van januari 2021 en een reeks aan demonstraties tegen de coronamaatregelen. Ook spelen er zaken waarbij burgers hun ongenoegen uiten tegenover overheidsop treden, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire en de schadeafhandeling als gevolg van de gaswinning in Groningen. Andere fenomenen waaien over vanuit andere landen naar Nederland, zoals de *Black Lives Matter*-beweging. Tot slot zijn er verschijnselen die al langer spelen en periodiek terugkeren, zoals voetbalgerelateerde onrust, ongeregelheden rondom de jaarwisseling en demonstraties van extreemrechtse dan wel -linkse groeperingen. De afgelopen jaren is het aantal demonstraties in Nederland sterk gestegen; tussen 2016 en 2020 bijna verdubbeld in de vier grote steden (Pols, 2021). In 2019 stelde hoogleraar Sociale verandering en conflict Jacquélien van Stekelenburg al dat er net zoveel werd gedemonstreerd als in de 'roerige jaren 60' (Bloemhof, 2019).

De impact van maatschappelijke onrust kan groot zijn. Het kan de dagelijkse gang van zaken verstoren en bijvoorbeeld ook politieke consequenties hebben. In 2019 werd Forum voor Democratie nog de winnaar van de provinciale statenverkiezing vanwege proteststemmers. Het geven van een tegengeluid, bijvoorbeeld vanwege plannen rondom het klimaat, Europa en referenda, waren toen belangrijke redenen (Dit is de Dag, 2019). In 2023 kwam de overwinning van de BoerBurgerBeweging in alle provincies bij de Provinciale Statenverkiezingen vooral vanwege het geringe vertrouwen in de gevestigde politiek en de stikstofcrisis. De boerenprotesten speelden hierin ook een rol (Lievisse-Adriaanse, 2023).

Een belangrijk gegeven is dat maatschappelijke onrust geen scherp afgebakende grenzen kent. Zo kan het voorkomen dat burgers die zich tegen asielmigratie keren een grotere groep vormen met burgers die zich in het algemeen zorgen maken over de samenleving. Voor die laatste groep is asielmigratie alleen niet de grootste zorg, maar slechts een van de voorbeelden van wat er mis gaat in Nederland. De kern van hun zorg is dat er sprake is van een omvangrijk en breed maatschappelijk verval, van een overheid die de controle kwijt is en niet bij machte is het tij te keren. Dat kan een voedingsbodem zijn voor problemen die ook de nationale veiligheid kunnen bedreigen. Kritische geluiden vanuit de samenleving en laag vertrouwen in de overheid worden problematisch wanneer de grenzen van de wet niet worden nageleefd, mensen gaan afhaken of zich actief gaan verzetten (Den Ridder e.a., 2022). Recent bleek dat één op de vijf Nederlanders in complottheorieën gelooft. Er lijkt bovendien een samenhang te zijn tussen complotdenken en een gebrek aan vertrouwen (European Social Survey, 2022; Van Wijk e.a., 2023).

Definitie maatschappelijke onrust

De Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) geeft de volgende definitie voor maatschappelijke onrust: "Maatschappelijke onrust is te omschrijven als (zichtbare) collectieve gedragingen in situaties die voortkomen uit maatschappelijk ongenoegen. Maatschappelijk ongenoegen is een gevoel van angst, onzekerheid, onvrede, of miskennis ten gevolge van ongrijpbare fenomenen, zoals onder andere globalisering, klimaatverandering, migratie en ongelijkheid. Het komt voort uit een gevoel van pessimisme. Er zijn verschillende vormen van maatschappelijke onrust. Uiteenlopend van vreedzame en kleinschalige demonstraties tot radicale, strafbare en grootschalige acties" (NCTV, z.d.).

Geurkink en Miltenburg (2023) gebruiken de term maatschappelijk onbehagen in een rapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De term wordt gedefinieerd als "een individuele houding over de samenleving en een brede bezorgdheid onder burgers over de precaire staat van die samenleving. Ze vinden dat het met ons land de verkeerde kant op gaat, ervaren achteruitgang en een collectieve machteloosheid om die achteruitgang te keren". De auteurs geven met aan dat maatschappelijk onbehagen in het maatschappelijk debat vaak ingewisseld wordt met maatschappelijke onrust. Zij zien maatschappelijk onbehagen als "een brede houding over de samenleving die niet gelijkgesteld kan worden aan gedrag" (Geurkink & Miltenburg, 2023).

1.1 Het ontstaan van maatschappelijke onrust

Het ongenoegen dat voor maatschappelijke onrust komt, ontstaat volgens Postmes e.a. (2014) als men een situatie als onwenselijk ervaart. Daarbij is een herkenbare bron of oorzaak aanwezig. Het is een voorstadium van een emotie. Het ongenoegen samen met de interpretatie daarvan vormt de ervaren emotie en motiveert tot reactie. Groepsgebaseerde ongenoegens (die komen voort uit ervaren gevoelens van ongenoegen namens een groep mensen die onrecht wordt aangedaan) en collectieve ongenoegens (die komen voort uit ervaringen die mensen delen met anderen die een vergelijkbaar lot ondergaan) kunnen leiden tot collectief gedrag. Om over te gaan tot actie (collectief protest en collectieve geweldpleging) zijn de volgende elementen nodig: een gedeelde sociale identiteit (een sterk wij-gevoel), verwachte effectiviteit (het idee dat actie mogelijk is) en zich gesterkt voelen door anderen.

Collectief protest is vrij normaal; collectief geweld is zeldzamer (Postmes e.a., 2014). Witte (2016) maakt onderscheid tussen zes typen 'verontruste burgers':

- Bedroefde burgers (berusting en terugtrekken van de samenleving);
- Incidenteel bezorgde burgers (rond een specifiek onderwerp);
- Structureel bezorgde burgers (rond bredere maatschappelijke ontwikkeling; sociaal wantrouwen kan leiden tot maatschappelijke onrust en spanningen);
- Structureel maatschappelijk boze burgers (richting bepaalde bevolkingsgroepen; als zondebokken voor sociaal wantrouwen);
- Politiek boze burgers (richting besluitvorming; institutioneel wantrouwen);

- Politiek-radicalen burgers (richting het systeem van politieke besluitvorming of de grondwet).

Voor deze groepen zijn voor de overheid verschillende handelingswijzen wat betreft benadering en communicatie te hanteren.

Het gaat bij maatschappelijke onrust om twee elementen die elkaar beïnvloeden: een voedingsbodem en (kleine) incidenten. Incidenten kunnen zowel een oorzaak als uitingvorm zijn van een voedingsbodem voor maatschappelijke spanningen en ook zonder duidelijk afgebakende incidenten kan een voedingsbodem ontstaan. Een enkel incident kan tevens de druppel zijn die de emmer doet overlopen. Incidenten en voedingsbodem kunnen elkaar versterken; hoe groter de voedingsbodem, hoe groter de kans op incidenten. Het proces kan hiermee in een stroomversnelling komen, met sociale instabiliteit tot gevolg. Emoties kunnen hoog oplopen en het risico op escalatie en onveiligheid van burgers wordt dan steeds groter (Van Buuren & Eigeman, 2011).

Maatschappelijke onrust bouwt zich op in fases. De volgende vier fases kunnen onderscheiden worden (Bureau Regionale Veiligheidsstrategie, 2013; Van Wonderen & Witte, 2016), waarbij fases 2 en 3 in de praktijk het meest voorkomen:

1. **Rust:** Geen sprake van openbare ordeverstoringen. Wel kan er reeds een voedingsbodem voor maatschappelijke onrust aanwezig zijn in de vorm van maatschappelijke problemen.
2. **Dreigende maatschappelijke onrust:** Eén of meer kleine incidenten vinden plaats rond een bepaald maatschappelijk probleem – die nog beperkt aandacht krijgen – maar het is wel duidelijk dat er iets speelt.
3. **Maatschappelijke onrust:** Als gevolg van het voorgaande treden er hevige onrust en emotionele reacties op. Het risico op escalatie, verstoring van de openbare orde en veiligheid en een toename van deze problematiek bestaat.
4. **Escalatie:** De maatschappelijke onrust leidt tot een sociale calamiteit: een situatie waarbij de openbare orde en veiligheid sterk in het geding zijn of de sociale spanningen onbeheersbaar dreigen te worden.

Afname vertrouwen in de overheid

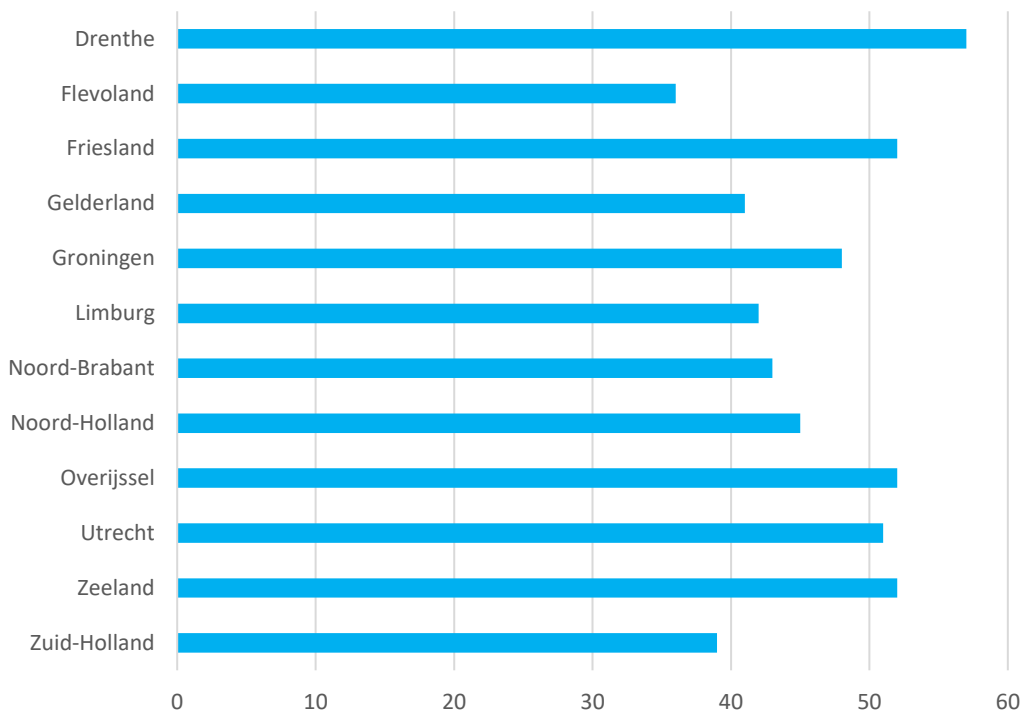
Gebleken is dat het vertrouwen in de overheid de laatste jaren afneemt. Uit Ipsos-onderzoek uit september 2022 blijkt dat zeven op de tien ondervraagden (heel) weinig vertrouwen hebben in de landelijke politiek. Een jaar eerder waren dat er zes op de tien (NOS, 2022). In diezelfde maand bleek uit onderzoek van het SCP dat ongeveer de helft van de Nederlanders de politiek een onvoldoende geeft. Van degenen die met een voldoende beoordelen, geeft maar 11 procent een dikke voldoende. Veel mensen zetten vraagtekens bij de wil én het vermogen van de politiek om de grote problemen van dit moment aan te pakken. Wel is 70 procent van de Nederlanders tevreden over de manier waarop de democratie functioneert, maar de politiek zou beter moeten luisteren, leren van fouten en eerlijker moeten zijn (Den Ridder e.a., 2022).

Ruimtelijke verschillen spelen mee in het vertrouwen. In Nederland nemen deze verschillen toe, waardoor er nieuwe scheidslijnen ontstaan op economisch, demografisch, sociaal-cultureel en politiek vlak. Dit hoeft niet problematisch te zijn, maar wel als de

verschillen tussen gebieden te groot worden. Er zijn aanwijzingen dat ruimtelijke ongelijkheid in Nederland leidt tot onvrede en negatieve effecten heeft op het vertrouwen in de politiek, de sociale samenhang en de verhoudingen tussen gebieden (Cordeweners, 2020).

Wat betreft vertrouwen in verschillende overheidslagen, ligt het vertrouwen in het provinciale bestuur hoger dan het vertrouwen in de landelijke overheid, maar lager dan in gemeenten, zo blijkt uit onderzoek van I&O Research in aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2023; 45 procent van de Nederlanders heeft (tamelijk of heel) veel vertrouwen in het eigen provinciale bestuur, 60 procent in de eigen gemeente, en slechts 36 procent in de landelijke overheid (Binnenlands Bestuur, 2023). Voor onderhavig onderzoek is het interessant dat er op provincieniveau onderscheid is gemaakt in de mate van (tamelijk of heel) veel vertrouwen in de provincies. Dit levert op provincieniveau aanzienlijke verschillen in vertrouwen op:

Figuur 1.1: mate van (tamelijk of heel) veel vertrouwen in de provincie, naar provincie (in % van de Nederlanders)



Het belang van vertrouwen in en legitimiteit van de overheid

Wanneer mensen zich niet meer verbonden voelen met Nederland, kan dit op nationaal niveau een voedingsbodem voor 'maatschappelijke onvrede' creëren. Ook het publieke debat, een gebrek aan institutioneel vertrouwen en berichtgeving in de media kunnen hieraan bijdragen (Van Buuren & Eigeman, 2011). De manier waarop politiek en bestuur omgaan met het nemen van moeilijke beslissingen voor de langere termijn, het zoeken van consensus en het waarderen van tegengestelde belangen en opvattingen beïnvloeden de legitimiteit van de overheid. Hoe ze dit doen, is, gezien de maatschappelijke

opgaven waar Nederland de komende decennia voor staat, uitermate van belang. De verwachtingen en percepties die burgers van het functioneren van de democratie en politieke instituties hebben, moeten daarom in overeenstemming blijven (Verbeek-Oudijk e.a., 2023).

Een gebrek aan vertrouwen en betrokkenheid van grote groepen burgers kan op den duur het gezag van de Nederlandse overheid ondermijnen. Ook kan het de realisatie van allerlei nationale doelstellingen, zoals transities in het energiesysteem, de landbouw en de economie, bemoeilijken (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2023).

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Met het oog op het afnemende vertrouwen in de overheid, de vele complexe dossiers die opgelost moeten worden en de toename in protesten is het voor de overheid relevant om te weten hoe met kritische doelgroepen omgegaan kan worden, zodat onrust gekanaliseerd en vertrouwen hersteld kan worden. Enkele ministeries en gemeenten hebben na een aantal momenten van stevige onrust reeds een netwerk opgericht; het Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust (Omo).

Er heeft via het Omo al een inventarisatie van documentatie rondom het handelen bij maatschappelijke onrust plaatsgevonden. Dit heeft geresulteerd in 33 documenten, waarin allerlei handreikingen en instrumenten genoemd worden die kunnen worden ingezet tegen onrust, vooral gericht op het gemeentelijk (wijk)niveau. De inventarisatie geeft een overzicht van het volgende:

- De doelgroepen;
- Soort onrust naar thema (bijvoorbeeld polarisatie, sociale spanningen, maatschappelijke onrust en/of radicalisering);
- De focus/inhoud van de beschreven handreiking, het instrument of de verkenning;
- De fase waarop de interventie zich richt (preventie, signaleren, interveniëren, voorkomen escaleren/de-escaleren);
- De gebruikswaarde van het document (bijvoorbeeld “hoge praktische gebruikswaarde, concrete handvatten en actiepunten” of “achtergrondkennis/theorie op basis waarvan perspectieven voor generieke overheidssturing en interveniëren worden beschreven”).

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft Bureau Beke gevraagd een onderzoek uit te voeren om te komen tot werkzame handelingsperspectieven voor de provincie die zich in de praktijk bewezen hebben bij de inzet tegen – de verschillende vormen van – maatschappelijke onrust.

1.3 Waarom focus op de provincie?

Omdat er al veel onderzoek naar maatschappelijke onrust op gemeentelijk niveau heeft plaatsgevonden, is de focus van het onderzoek op verzoek van het ministerie op provincies komen te liggen. Ook op dit overheidsniveau speelt zich namelijk maatschappelijke

onrust af. Denk aan de stikstofproblematiek, de aanleg van windparken en de gaswinning in Groningen. Het belang van de inbreng van provincies lijkt daarmee op verschillende thema's toe te nemen, bijvoorbeeld naast de zojuist genoemde thema's ook op gemeenteverstijgende thema's als de exploitatie van vliegvelden en wegenbeheer. Op dit niveau is nog weinig onderzoek verricht voor wat betreft handelingsperspectief om om te gaan met maatschappelijke onrust.

Provinciale taken

Provincies hebben taken die in de wet zijn vastgelegd en daarnaast mogen ze andere taken op zich nemen. Het gaat om zaken die gemeenteverstijgend zijn. Onderwerpen zijn vooral duurzame ruimtelijke ontwikkeling (het verdelen van ruimte: waar komen woningen, bedrijventerreinen en natuurgebieden?), milieu, energie en klimaat (controle van productie en vervoer van gevaarlijke stoffen; duurzame energie stimuleren en locaties voor windmolens en zonne-energieparken aanwijzen), vitaal platteland en natuurbeheer (leefbaar houden van platteland door te zorgen voor voldoende voorzieningen en recreatie te stimuleren; versterking van de natuur), regionale bereikbaarheid (aanleg en onderhoud van wegen, tunnels en bruggen¹; bepalen welke bedrijven het openbaar vervoer in en tussen regio's mogen uitvoeren), regionale economie (werkgelegenheid bevorderen), cultuur en monumentenzorg (beheer cultureel erfgoed en monumentenzorg) en toezicht op de gemeenten (controleren of gemeenten goed met geld omgaan, samenwerking tussen gemeenten bevorderen en toezicht houden op kwaliteit van lokaal bestuur) (ProDemos, z.d.).

1.4 Doel en onderzoeksvragen

De meerwaarde van het huidige onderzoek ligt bij handelingsperspectieven die provincies hebben ingezet om maatschappelijke onrust te voorkomen dan wel verminderen. Het doel van het onderzoek is om op provinciaal niveau goede voorbeelden van handelingsperspectieven tegen bepaalde vormen van maatschappelijke onrust op provinciaal niveau te genereren. Als onderzoeksperiode is de afgelopen vier jaar (2019 tot en met begin 2023) genomen. De centrale onderzoeksvraag is:

Welke handelingsperspectieven dragen bij aan het voorkomen/verminderen van maatschappelijke onrust op provinciaal niveau?

Relevante deelvragen zijn dan de volgende:

- Welke vormen van maatschappelijke onrust op provinciaal niveau zijn te herkennen?
- Welke stappen zijn vanuit provincies gezet om de genoemde vormen van maatschappelijke onrust te kanaliseren?
- Welke stappen werkten goed hierbij en welke juist niet?
- Welke praktische handvatten zijn te geven om maatschappelijke onrust te kanaliseren?

1. Dit geldt niet voor snelwegen en straten in dorpen en steden; daar zijn respectievelijk de rijksoverheid en gemeenten verantwoordelijk voor.

1.5 Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: een deskresearch naar maatschappelijke onrust, een analyse van provinciale verkiezingsprogramma's naar aandacht voor maatschappelijke onrust en vertrouwen in de overheid en een vragenlijst onder provincies.

Deskresearch

In de deskresearch is ten eerste in de documenten vanuit Omo zoals aangeleverd door het ministerie van JenV gezocht naar relevant casusmateriaal en handelingsperspectieven. Daarnaast is gezocht naar relevante aanvullende documenten, om recente ontwikkelingen in maatschappelijke onrust te schetsen en enkele casussen te kunnen beschrijven.

Analyse van provinciale verkiezingsprogramma's

Om een beeld te krijgen van in hoeverre politieke partijen op provinciaal niveau aandacht besteden aan (vormen van) maatschappelijke onrust, zijn provinciale verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2023 geanalyseerd. Hiervoor zijn de partijprogramma's van tien politieke partijen in alle twaalf de provincies bekeken, te weten: VVD, CDA, GroenLinks, D66, Forum voor Democratie, PVV, BoerBurgerBeweging, PvdA, SP en ChristenUnie. Deze tien partijen zijn geselecteerd op basis van de uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen van 2019 en de peilingen voor de verkiezingen van 2023.²

De verkiezingsprogramma's zijn gescand op de volgende zoektermen: onrust, demonstratie, protest, ongenoegen, polarisatie, vertrouwen (in de zin van: afnemend vertrouwen [in de politiek/overheid, tussen groepen burgers], vertrouwen [in de overheid/politiek] herstellen) en burger (in de zin van burgerparticipatie, burgerinspraak en boze burgers). Niet altijd werd letterlijk gezegd dat er onrust bestond over bepaalde onderwerpen; het was ook een kwestie van interpretatie. Relevante passages zijn verzameld en per provincie is een paragraaf geschreven aan de hand van de volgende onderwerpen: het aantal politieke partijen dat aandacht besteedt aan vormen van maatschappelijke onrust, de specifieke vormen waar de aandacht naar uitgaat en de wijze(n) waarop burgers bereikt kunnen worden. Tot slot is een overkoepelende analyse gedaan, die resulteert in een overkoepelende beschouwing.

2. Voor de analyse is uitgegaan van de tien grootste partijen van de Provinciale Statenverkiezingen van 2019, met daarbij BoerBurgerBeweging, aangezien het realistisch leek dat deze in 2023 de grootste partij zou worden (wat achteraf ook het geval bleek). In 2019 was ChristenUnie de negende partij en Partij voor de Dieren (PvdD) de tiende. In de [slotpeiling van Ipsos](#) leek de PvdD de negende partij te worden en ChristenUnie de elfde. Omdat ChristenUnie in het kabinet zit, is gekozen om deze partij wel mee te nemen in het onderzoek en PvdD niet.

Vragenlijst onder provincied medewerkers

Onder medewerkers van de provincies die zich bezighouden met het thema maatschappelijke onrust is een korte, inventariserende vragenlijst voorgelegd. Zij zijn per e-mail benaderd via het ministerie van JenV. Aan hen is gevraagd of zich in de onderzoeksperiode in hun provincie maatschappelijke onrust heeft voorgedaan. Vervolgens is gevraagd naar de vorm van deze onrust, de acties die hierop zijn ingezet en het succes/falen van deze acties. Ook is ingegaan op de interactie tussen provincies en gemeenten en provincies en de Rijksoverheid. De vragenlijst is ingevuld door 19 respondenten uit 11 provincies.

Groepsgesprek

Aan het einde van de vragenlijst onder provincies is gevraagd of de respondent ervoor open stond om benaderd te worden voor een groepsgesprek en in dat geval diens email-adres in te vullen. Hierop hebben drie respondenten – beleidsmedewerkers van drie provincies – positief gereageerd. Met hen heeft een groepsinterview plaatsgevonden ter verdieping op de vragenlijst. De besproken thema's volgden de eveneens voorgelegde thema's in de vragenlijst.³

Exploratief onderzoek

Gezien de aantallen respondenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen is sprake van exploratief onderzoek op het thema maatschappelijke onrust binnen provincies. Het onderzoek kan dan ook niet beschouwd worden als representatief onderzoek op dit thema.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bestaat uit een beschrijving van de achtergrond bij maatschappelijke onrust en handelingsperspectieven, waarbij ook enkele casussen worden beschreven, voortkomend uit de deskresearch. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de analyse van de provinciale verkiezingsprogramma's beschreven. In hoofdstuk 4 volgen de uitkomsten van de vragenlijst onder vertegenwoordigers van provincies en het groepsgesprek. De rapportage sluit in hoofdstuk 5 af met een terugblik op het onderzoek, met het beantwoorden van de onderzoeksvragen en met enkele conclusies.

3. Met de drie respondenten is overeengekomen om in de rapportage geen personalia op te nemen.

2 Analyse van literatuur

Van de literatuur over maatschappelijke onrust, zoals aangeleverd door het ministerie van JenV, is een analyse uitgevoerd. Er is gekeken of het theorie betrof, handelingsperspectieven benoemde (en, zo ja, voor wie) en of er casusbeschrijvingen voorkwamen. Hieruit is naar voren gekomen dat veel van de literatuur betrekking heeft op gemeenten en, meer specifiek, wijken daarbinnen. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de volgende:

- Een *early warning* signaleringslijst voor maatschappelijke onrust waarbij gebruik wordt gemaakt van deskundigen uit de wijk en de gemeente (DSP-groep, 2008);
- Oplossingsrichtingen van polarisatie naar verbinding op buurtniveau (Van Wonderen, 2019b);
- Handelingsperspectieven op verschillende etnisch-culturele bevolkingsgroepen (Van Wonderen & Van Kapel, 2017);
- Handelingsperspectieven voor polarisatie op buurtniveau en signalering en preventie op gemeentelijk niveau (Bellaart e.a., 2016).

Daarnaast zijn er enkele documenten bestudeerd waarin een meer theoretische achtergrond bij maatschappelijke onrust wordt beschreven, die onder andere voor de inleiding van deze rapportage zijn gebruikt. Verder zijn gemeentelijke documenten met handelingsperspectieven bestudeerd, voor zover deze naar onze mening relevant voor de provincie kunnen zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de rollen die de overheid aan kan nemen bij maatschappelijke onrust. Ook zijn er enkele provinciale casussen beschreven die uit de documentstudie naar voren kwamen. We starten met een fasering van de aanpak van maatschappelijke onrust, vervolgens gaan we in op rollen die de overheid kan innemen en tot slot beschrijven we enkele praktijkvoorbeelden.

2.1 In perspectief: fasering van aanpak maatschappelijke onrust

Op basis van de literatuur zien we op een meer geaggregeerd niveau een fasering naar voren komen als het gaat om het kanaliseren van maatschappelijke onrust en handelingsperspectieven hiervoor. Daarbij zijn de volgende drie fases te herkennen:

- Fase 1: inventarisatie (in kaart brengen van de groepen en wat de problematiek en verhoudingen binnen groepen zijn);
- Fase 2: participatie (het betrekken van en inspraak geven aan burgers);
- Fase 3: communicatie (richting doelgroepen).

Fase 1: de voordelen van inventarisatie

Om duidelijk te krijgen of er sprake is van maatschappelijke onrust is het allereerst van belang om vroegtijdig te signaleren (DSP-groep, 2008). Daarvoor zijn er voldoende oren, ogen en voelsprietten in wijken en onder specifieke doelgroepen nodig. DSP-groep heeft een signaleringslijst Maatschappelijke Onrust uitgewerkt, waarin het de bedoeling is dat

een groep goed ingevoerde personen die thuis zijn in de wijk of veel kennis hebben van een bijzondere doelgroep vragen invullen. Deze vragenlijst is een hulpmiddel om tot een afgewogen oordeel te komen. Welke zorgen, angsten of onvrede hebben zij en welke oplossingsrichtingen zien zij? Ook Van Hoek e.a. (2009) starten met alertheid: weten wat er speelt; ontwikkel en benut lokale netwerken en werk met gestructureerde early warningsystemen. Postmes e.a. (2014) stellen dat het opbouwen en onderhouden van voldoende kennis over relevante groepen en interne en externe verhoudingen van belang zijn bij het vroegtijdig signaleren van ongenoegens.

Fase 2: de kracht van participatie

Om maatschappelijke onrust tegen te gaan, is participatie – het betrekken van en inspraak geven aan burgers – een fenomeen dat eveneens wordt aangehaald in de literatuur. Zo bevelen Bellaart e.a. (2016) aan om voorlichting en dialoog op bezorgde of angstige burgers te richten en het gesprek vooral op maatschappelijke problemen te richten. Daarbij geven ze aan om te luisteren en samen naar oplossingen te zoeken. Ook suggereren ze om een overleggroep te starten met deelnemers uit verschillende gemeenten om gezamenlijk interventies te ontwikkelen, te evalueren en kennis uit te wisselen over dat specifieke thema. Denkwerk (2019) geeft een aantal oplossingsrichtingen voor een stabiele samenleving waarin participatie een rol speelt, zoals een gemeenschap grip geven op besluitvorming en participatie bevorderen.

Fase 3: het belang van communicatie

Tot slot is communicatie een belangrijk aspect van het tegengaan van maatschappelijke onrust. Volgens Postmes e.a. (2014) moet communicatie zoveel mogelijk gericht zijn op het faciliteren van legitieme wensen van de andere partij, het onderhandelen over niet-legitieme of onwenselijke doelstellingen en het initiëren van alternatieven. Van Gils e.a. (2019) halen wetenschapper Evelien Tonkens aan die aangeeft dat er veel mogelijkheden zijn voor overheidscommunicatie bij ‘overspannen burgers’ en ‘overspannen ambtenaren’. Verder worden in dit stuk zeven stappen voor verbindend communiceren gegeven: wees je bewust van je eigen bubbel, erken gevoelens, gebruik de taal en woorden van je doelgroep, focus op het positieve, persoonlijke inhoud is leidend, vermijd het gebruik van stereotypes en aannames (Van Gils e.a., 2019). Van Wonderen en Van Kapel (2017) stellen dat het goed is om te differentiëren in communicatie, met een juiste toon en herkenbare, aansprekende boodschappen, al naar gelang de doelgroep. Uit onderzoek over communicatie bij de boerenprotesten hebben de lessen betrekking op de volgende thema’s: informatiedeling, onderlinge communicatiestructuur, statements afstemmen, begrijpen van sentimenten en beleidscommunicatie (Kuenen, 2021).

2.2 Rollen van de overheid

Alvorens handelingsperspectieven uit te voeren, kan men ook als overheid een bepaalde rol aannemen. Van Vulpen e.a. (2017) beschrijven verschillende perspectieven van hoe de overheid reageert op en om kan gaan met concrete situaties wat betreft (uitingen van) onvrede in de samenleving. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen verschillende

rollen die de overheid aan kan nemen: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en de responsieve overheid.

- De *rechtmatige overheid*: redeneert vooral vanuit de wet of regels. In het geval van uitingen van maatschappelijke onrust, bijvoorbeeld demonstranten die zich niet aan de regels houden, kan de rechtmatige overheid zich beroepen op haar democratisch verkregen macht en geweldsmonopolie.
- De *presterende overheid*: gaat uit van de gedachte dat de overheid doelen moet realiseren naast het goed regelen van zaken. Deskundigheid staat centraal en het instrumentarium dat wordt ingezet, kan bijvoorbeeld bestaan uit kosten-batenanalyses, onafhankelijke commissies en risicoanalyses. Vaak worden actoren zoals wetenschappers, commissies en raden ingeschakeld om het feitelijke verhaal over of achter het probleem te vertellen.
- De *samenwerkende overheid*: gaat er van uit dat de overheid gestelde doelen niet kan realiseren zonder andere partijen (van buiten). Interventies van de samenwerkende overheid richten zich dan ook op de dialoog met partijen in het veld, op basis van gelijkwaardigheid. Standpunten, belangen en voor- en tegenargumenten worden uitgewisseld om tot een compromis te komen waarin alle aanwezige partijen zich kunnen vinden. Het verbinden met burgers is een belangrijk element hierin.
- De *responsieve overheid*: stelt niet alleen doelen, maar sluit zich graag aan bij maatschappelijke energiestromen, waarbij ambtenaren faciliterend en verbindend werken. Interventies onder de responsieve overheid richten zich op het doorleven van de onvrede met de mensen die dit ervaren. De overheid stelt zich bloot aan eventuele gevoelens van woede of frustratie en probeert die weg te nemen door te luisteren en burgers gerust te stellen, bijvoorbeeld in de vorm van open avonden, bewonersgesprekken en bezoeken aan de deur. De overheid gaat naar de samenleving toe; niet tot achter, maar wel tot aan de voordeur (Van Vulpen e.a., 2017).

Van den Berg en Kok (2021) onderscheiden rollen ('routes' of 'houdingen') ten aanzien van de omgang met regionaal maatschappelijk onbehagen. Dit onderscheid maken zij op basis van de mate waarin problematische geografische verschillen worden onderkend en de mate waarin de wereld van gevestigde instituties als onderdeel van het probleem of als onderdeel van de oplossing wordt gezien. De onderverdeling is gemaakt tussen de *populistisch-pragmatische route* (ondermaatse aandacht voor de waarde van rechtsstatelijk-democratische instituties, geen oog voor problematische geografische verschillen), de *kosmopolitische probleemverwaarlozing* (erkent de waarde van rechtsstatelijk-demografische instituties, heeft geen oog voor problematische verschillen), de *regionaal-populistische route* (ondermaatse aandacht voor de waarde van rechtsstatelijk-democratische instituties, erkent problematische geografische verschillen) en de *rechtsstatelijk-democratische route* (erkent de waarde van rechtsstatelijk-democratische instituties, erkent problematische geografische verschillen).

Daarnaast kan de overheid een verbindende rol innemen, bijvoorbeeld door positief overbruggend contact te bewerkstelligen, verbinding tussen bevolkingsgroepen op microniveau te maken en verbindende initiatieven op te zetten (Van Wonderen & Van Kapel, 2017).

Steur e.a. (2017) wijzen ook op verbinding tussen openbaar bestuur en de samenleving. Zij geven het belang aan van de zorgen van mensen serieus nemen. De oorzaken voor maatschappelijk onbehagen moeten als bestaand en reëel worden opgevat. De zorgen van mensen moeten serieus worden genomen, waarbij begrip en sympathie van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren voor het maatschappelijk onbehagen van mensen nodig is.

2.3 Praktijkvoorbeelden

Op basis van de literatuur worden hieronder twee voorbeelden gegeven van casussen die relevant zijn voor provincies (Van Gils e.a., 2019). Daarnaast is een aanvullend artikel geraadpleegd waarin casuonderzoek naar maatschappelijke onrust is gedaan, waaruit ook twee casussen worden belicht (Van Wonderen & Postmes, 2022).

Grote grazers Oostvaardersplassen

Begin 2018 was er ongewoon heftig protest tegen het afschieten van grote grazers op de Oostvaardersplassen, iets wat al jaren werd gedaan. Van Gils e.a. (2019) beschrijven dat Staatsbosbeheer zich toen vooral op de sociale media richtte. Het plan ontstond om een online community van betrokkenen op te zetten, met als doel op het constructieve midden te richten. Koenders zag meer in dialoog zonder aanwezigheid van de pers.

Geluidsoverlast vliegveld Lelystad

Van Gils e.a. (2019) beschrijven ook een voorbeeld van medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, dat te maken heeft met onrust rondom vliegveld Lelystad. Er was een belevingsvlucht georganiseerd voor mensen in de omgeving van vliegveld Lelystad om een idee te geven van de mogelijke geluidsoverlast. Het toestel had vertraging en stond nog aan de grond, maar mensen kwamen al wel met klachten. Ondanks dat werd laten ervaren hoe het zou klinken als er via bepaalde aanvliegroutes gevlogen werd, bleef het wantrouwen.

Zoutwinning bij de Waddenzee

In een casuonderzoek naar maatschappelijke onrust in Noord-Nederland bij overheidsbeslissingen beschrijven Van Wonderen en Postmes (2022) onrust bij zoutwinning. Het risico op bodemdaling in het kustgebied van Harlingen door zoutwinning zorgde voor vragen onder inwoners van Harlingen over de gevolgen voor de bebouwing, met name voor de monumenten in de binnenstad. Samen met Stichting Bescherming Historisch Harlingen (SBHH) zijn de gemeente Harlingen, de provincie Fryslân en het zoutbedrijf een samenwerkingsverband aangegaan om (de inwoners van) Harlingen zo optimaal mogelijk te kunnen beschermen en om maatschappelijke onrust te voorkomen.

Aanleg windpark N33

Een andere door Van Wonderen en Postmes (2022) beschreven casus is de aanleg van het windpark N33. Het proces verliep moeizaam; tussen gemeente en provincie was minder sprake van co-creatie dan op andere windlocaties in de provincie. Door het samenvoegen van de locaties kwam op een gegeven moment de coördinatie bij het Rijk te liggen, en

niet bij de provincie of gemeenten. Van het begin af aan was er al maatschappelijke weerstand tegen de aanleg van dit windpark, vooral vanuit inwoners van Meeden, maar ook vanuit andere plaatsen en de zogenoemde stichting Tegenwind. De stichting begon met ludieke protesten, maar deze werden steeds grimmiger. Om maatschappelijke onrust te voorkomen of te verminderen, is het lokaal bestuur bewust naast de bewoners gaan staan om steun en begrip te tonen. Ook zijn actievoerders ondersteund in de juridische strijd.

3 Analyse van verkiezingsprogramma's

Om een beeld te krijgen van in hoeverre politieke partijen op provinciaal niveau aandacht besteden aan (vormen van) maatschappelijke onrust, zijn 120 provinciale verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2023 geanalyseerd. Hiervoor zijn de partijprogramma's van tien politieke partijen in alle twaalf de provincies bekeken.⁴ De resultaten van de analyse zijn per provincie uitgeschreven. Dit doen we aan de hand van de volgende drie onderwerpen: het aantal politieke partijen dat in het programma aandacht schenkt aan vormen van maatschappelijke onrust, de specifieke vormen waar de aandacht naar uitgaat en de wijze(n) waarop burgers bereikt kunnen worden. De analyse eindigt met een overkoepelende visie op deze drie onderwerpen voor alle provincies.⁵

3.1 Politieke aandacht voor maatschappelijke onrust per provincie

Friesland

In Friesland benoemen drie partijen dat er sprake is van onrust, twee van demonstraties, één van protest, twee van polarisatie en vier van afnemend vertrouwen. Daarnaast zijn er vier partijen die pleiten voor meer burgerinspraak. Benoemde onderwerpen van onrust zijn in Friesland de gas- en zoutwinning en schadeafhandeling hiervan, de stikstofaanpak, de toeslagenaffaire, het woningtekort, de beschikbaarheid van betaalbare energie en de aanwezigheid van de wolf. Om burgers te bereiken en vertrouwen te herwinnen door de provincie dragen partijen verschillende manieren aan:

- Burgers betrekken en inspraak geven (actief zoeken naar manieren om inwoners bij de politiek te betrekken en de ervaren afstand te verkleinen; burgerberaden; burgerreferenda en eigen initiatieven van inwoners stimuleren);
- Perspectief bieden;
- Informatie en communicatie met de inwoners voor iedereen beschikbaar maken;
- Mensen meenemen in het eerlijke verhaal en keuzes uitleggen;
- Transparantie over participatie en besluitvorming.

4. Het betreft de volgende politieke partijen: VVD, CDA, GroenLinks, D66, Forum voor Democratie, PVV, PvdA, SP, ChristenUnie en BBB. Verwijzingen naar deze partijprogramma's zijn te vinden in de referentielijst.

5. In de teksten per provincie wordt gesproken over hoeveel partijen bepaalde zaken benoemen. In alle gevallen gaat dit om de verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 van de desbetreffende provincie. Om niet telkens in herhaling te vallen wordt dit niet steeds opnieuw volledig uitgeschreven.

Groningen

In Groningen benoemt één partij onrust, één partij protest, één partij polarisatie en zes partijen afnemend vertrouwen. Daarnaast zijn er zes partijen die pleiten voor meer burgerinspraak. Het thema dat in dit kader het vaakst voorbij komt, is het proces rondom de aardgaswinning en in mindere mate de zoutwinning en het vertrouwen in de overheid dat als gevolg daarvan hersteld moet worden. Andere thema's die voorbij komen zijn het proces rondom de plaatsing van windmolens in de provincie en algemene maatschappelijke problemen van deze tijd (hoge energieprijzen en inflatie, het stikstofdossier, het woningtekort en het asielvraagstuk). Als mogelijke oplossingen voor het bereiken van burgers worden aangedragen:

- Het creëren van draagvlak;
- Burgers meer inspraak geven (bijvoorbeeld mensen, ondernemers en maatschappelijke organisaties betrekken bij besluiten en beleid van de provincie; (gelote) burgerberaden; burgerpanels bij de Regionale Energie Strategie (RES) en specifieke klimaatvraagstukken waar stagnatie optreedt of dreigt; burgerreferenda; burgers meer inspraak geven bij grote gemeentelijke projecten en belangrijke veranderingen; ruimte bieden aan burgerinitiatieven en deze faciliteren; vroegtijdige betrokkenheid van inwoners);
- Transparant en in begrijpelijke taal communiceren;
- Specifiek aandacht voor jongeren hebben door middel van een 'jongerenparlement';
- Polarisation stoppen door meer in verbinding te komen en aan vertrouwen te werken door vanuit empathie naar de Groningers te luisteren, vanuit nieuwsgierigheid open vragen te stellen en compassie te tonen voor hen met een andere mening;
- Maatschappelijke binding met en tussen boeren en burgers versterken;
- Als overheid de eigen beloften nakomen en Groningers gaan vertrouwen;
- Verbinding zoeken met alle lagen van de samenleving door dorpen en steden in te gaan en de samenwerking met maatschappelijke organisaties te zoeken.

Drenthe

In Drenthe benoemen twee partijen onrust, één partij protest, twee polarisatie en vier afnemend vertrouwen. Daarnaast zijn er vijf partijen die pleiten voor meer burgerinspraak. Thema's die in dit kader genoemd worden, zijn tekorten en prijsstijgingen op de voedselmarkt, institutioneel racisme, discriminerende en polariserende uitingen in de provinciale politiek, zorgen over de toekomst (het betalen van de energierekening, het vinden van een woning, rondkomen), zich aan het eigen lot overgelaten voelen en vertrouwen in de overheid kwijtraken, grotere afstand tussen arm en rijk en tussen stad en platteland, geen vertrouwen meer hebben in de overheid en elkaar. Als manieren om burgers te bereiken en vertrouwen te herstellen, dragen partijen de volgende mogelijkheden aan:

- Meer inspraak voor burgers (een Drents burgerberaad organiseren om het klimaatbeleid uit te breiden; jongerenparticipatie als essentieel onderdeel van en

voorwaarde voor een goed functionerende provinciale democratie (bijvoorbeeld jeugdzorg, klimaat); het versterken van de democratie voor iedereen, die onderop begint; de zeggenschap zo dicht mogelijk bij de burger; (meer) burgerreferenda en/of volkspeilingen organiseren; inwoners laten meedenken en niet meer zeggen 'daar gaan we niet over als provincie');

- De systeemwereld op de schop, zodat deze weer samen wordt gebracht met de leefwereld, door weer vanuit de inwoner en niet vanuit regels en systemen te denken, met daarin een voortrekkersrol voor de provincie;
- Bestuurders die op zowel provinciaal als lokaal niveau nuchterheid vóór theoretische modellen en het gesprek vóór polarisatie plaatsen;
- Als overheid burgers met vertrouwen tegemoet treden;
- Een handleiding 'hoe omgaan met elkaar' opstellen, om te beginnen met het Drents parlement;
- Een slagvaardige en pragmatisch ingestelde bestuurscultuur die vanuit openheid en transparantie de burger goed kan uitleggen welke besluiten er waarom zijn gemaakt;
- De kloof tussen burger en overheid verkleinen door geen nieuwe fusies tussen gemeenten tot stand te brengen;
- Als overheid weer hoop en perspectief bieden.

Flevoland

In Flevoland besteedt één partij aandacht aan onrust, twee partijen aan polarisatie en zeven partijen aan afnemend vertrouwen. Daarnaast zijn er negen partijen die pleiten voor meer burgerinspraak. Thema's die genoemd worden, zijn de grote emoties rondom de stikstofproblematiek, opstapelende crises (de woon-, stikstof-, energie-, klimaat-, asiel- en vertrouwenscrisis), afnemend vertrouwen in de (landelijke) politiek vanwege onduidelijk (rijks)beleid (bijvoorbeeld rondom stikstof en asielzoekers), en diverse kloven waardoor de samenleving meer verdeeld raakt (tussen (Rand)stad en platteland, tussen arm en rijk, tussen conservatief en progressief, tussen bevolkingsgroepen en tussen bewoners, volksvertegenwoordigers en bestuurders). Om burgers te bereiken, dragen de verschillende partij de volgende ideeën aan:

- Meer inspraak voor burgers (meer directe invloed voor de burger en grote openheid rondom beslissingen; bestuurlijke vernieuwing (gebruik maken van nieuwe middelen zoals (gelote) burgerberaden en -initiatieven; burgerparticipatie en waar toepasbaar burgerberaden en/of burgerpanels); burgerreferenda; inwoners meer zeggenschap geven bij beslissingen en bij uitvoering en evaluatie van provinciaal beleid; als provincie ruimte bieden aan burgerinitiatieven en deze faciliteren; plannen ontwikkelen die ervoor moeten zorgen dat de overheid meer en beter luistert naar de burgers, meer vertrouwen uitspreekt in initiatieven vanuit de samenleving en niet meer alles in eigen hand probeert te houden);

- Verbinding (het gesprek met burgers aangaan; verbinding tussen boer en burger, stad, natuur en platteland (bijvoorbeeld door meer groen en het verhogen van de leefbaarheid in de stad en het ontwikkelen en stimuleren van kortere ketens));
- Het negatieve sentiment rondom de stikstofproblematiek keren evenals het vertrouwen en perspectief over en weer herstellen (door te erkennen dat de landbouw en visserij van grote waarde zijn voor de provincie en waardering uit te spreken voor hen die hierin werkzaam zijn);
- ‘Voorkantsturing’ bij nieuw provinciaal beleid (dat volksvertegenwoordigers aan kunnen geven wat zij belangrijke uitgangspunten vinden, zoals het betrekken van de duurzaamheidsdoelen en brede welvaart bij het maken van nieuw economisch beleid);
- Betrokkenheid van Flevolandse bij natuur en biodiversiteit vergroten.

Overijssel

In Overijssel spreken drie partijen van onrust, één partij van protest en drie partijen van afnemend vertrouwen. Ook pleiten zeven partijen voor meer inspraak voor de burger. Thema's die worden genoemd, zijn het stikstofbeleid, onzekerheid en onrust in de landbouwsector en dat er sprake is van een breder sentiment: dat mensen het gevoel hebben dat de regio onvoldoende wordt gehoord, voor voldongen feiten wordt gesteld en dat perspectief ontbreekt. Daarnaast worden maatschappelijke onrust over de laagvliegrou-tes van en naar Lelystad Airport en extra onrust in het gebied rondom Kanaal Almelo de Haandrik (waar schade aan woningen is ontstaan als gevolg van werkzaamheden aan het kanaal) wanneer door dit gebied een nieuwe treinlijn zou worden aangelegd genoemd. Als oplossingen om vertrouwen te herstellen en burgers te betrekken, dragen partijen de volgende ideeën aan:

- Nieuwe vormen van burgerinspraak in de provincie en burgers meer inspraak geven (burgerberaden; burgerfora; referenda; mogelijk maken dat inwoners zich op het uitdaagrecht kunnen beroepen (dat inwoners zelf met voorstellen kunnen komen); blijven inzetten voor het ‘Recht van burgeramendement’ (met vergelijkbare democratische legitimiteit als een amendement dat is ingediend door een statenlid); ondervertegenwoordigde groepen actief betrekken bij beleidsontwikkeling, besluitvorming en uitvoering; jongeren betrekken bij het maken van beleid; maatschappelijke burgerinitiatieven omarmen, stimuleren en faciliteren);
- Boeren en burgers met elkaar verbinden door samen op te trekken in de stikstofcrisis en kortere ketens te ontwikkelen;
- Informatieverzoeken volgens de Wet open overheid effectief en vlot oppakken;
- Luisteren naar burgers (luisteren naar inwoners en verbinden binnen én buiten de politiek; bij een project met grote impact als Airport Lelystad alle betrokkenen horen en de belangen van inwoners serieus nemen);
- De kloof tussen burger en overheid verkleinen, door geen verdere gemeentelijke fusies door te voeren;

- Duidelijk zijn over keuzes;
- Handhaving van gestelde natuur- en milieudoelen (om vertrouwen te herstellen);
- Toetsen of beleid uitgaat van realistische aannames over wat je van inwoners kunt verwachten.

Gelderland

In Gelderland hebben twee partijen aandacht voor onrust, één partij voor protest, twee partijen voor polarisatie, vijf partijen voor een afnemend vertrouwen in de overheid en vijf partijen voor meer inspraak voor burgers. Specifieke onderwerpen die genoemd worden, zijn de verschillende problemen waarmee we tegelijkertijd worden geconfronteerd (hoge energieprijzen, hoge inflatie, het stikstofdossier, de doorstroom van asielopvang en opvang van Oekraïense vluchtelingen, het tekort aan arbeidskrachten, onvoldoende betaalbare woningen) als gevolg waarvan onzekerheid en onrust ontstaan, de toenemende kloof tussen stad en platteland, recente ontwikkelingen rondom boerenprotesten en vreemdelingenhaat en polarisatie tussen boeren en de industrie. Als mogelijke oplossingen om vertrouwen te herstellen en burgers meer te betrekken, dragen de verschillende partijen aan:

- Meer burgerinspraak (inwoners laten meedenken over oplossingen in hun directe omgeving en daarbij nadrukkelijk naar mogelijkheden zoeken om inwoners die zich minder laten horen te bereiken; participatie en co-creatie; experimenteren met dorps-, wijks- en/of regionaadpleging over een specifiek daar spelend vraagstuk; bij diverse provinciale vraagstukken regelmatig inwoners via inwonerspanels om hun mening vragen en resultaten mee laten wegen; inwoners daadwerkelijk mee laten praten en een bijdrage laten leveren aan besluiten van de provincie; een adviesrol geven aan een groep burgers in wisselende samenstelling voor belangrijke besluiten; het experiment van een burgerforum uitbreiden; burgerraden via loting opzetten; referenda; als provincie durven los laten en vertrouwen geven aan de inwoners als het gaat om initiatieven vanuit de Gelderse samenleving zelf en daarbij aansluiten als provincie; in een zo vroeg mogelijk stadium inwoners, organisaties en bedrijven betrekken bij een onderwerp waarover een besluit moet worden genomen);
- Zorg voor elkaar, de standpunten van een ander willen begrijpen en respecteren en naar elkaar luisteren;
- De 'krantenkloof' dichten: zorgen voor toegang tot betrouwbare journalistiek, zodat mensen niet alleen afhankelijk zijn van sociale media, wat bijdraagt aan vertrouwen in de gemeenschap en in de democratie;
- Zorgen voor beter begrip en verbinding tussen boeren, burgers en organisaties.

Noord-Brabant

In Noord-Brabant halen twee partijen onrust aan, drie partijen polarisatie, twee partijen afnemend vertrouwen en zes partijen pleiten voor meer burgerinspraak. Genoemde onderwerpen zijn verschillende kloven (tussen burger en overheid, tussen bestuur, burger en boer, tussen arm en rijk, tussen stad en platteland), een groeiende groep die in verzet gaat tegen de bestaande orde, het onder druk staan van onderling begrip en ruimte voor verschillen en felle reacties op de opvang van vluchtelingen. Als ideeën om dit tegen te gaan, worden de volgende zaken aangedragen:

- Verbinding maken (dialogo voeren met elkaar op ambtelijk, bestuurlijk, provinciaal en lokaal niveau; boer-burgerinitiatieven om elkaar te begrijpen; verbinding maken tussen links en rechts, tussen jong en oud, tussen arm en rijk en tussen boer, burger en bestuur; verbindende initiatieven bijvoorbeeld op het gebied van sport en cultuur; geen verdere gemeentelijke fusies);
- Het betrekken van burgers (intensiever betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij gebiedsprocessen; burgerparticipatie bij de uitvoering van de Regionale Energie Strategie; onderzoek naar en experimenten met het instellen van burgerberaden op provinciaal niveau; online panels en andere mogelijkheden om de democratie te versterken; inwoners en belanghebbenden eerder betrekken bij het maken van nieuw beleid; referenda en volkspeilingen; burgerparticipatie meer zichtbaar maken door projecten te stimuleren vanuit dorpen en wijken zelf);
- Transparantie en integriteit bevorderen (transparante verantwoording van de provincie; eerlijk vertellen over bestuurlijke beslissingen; consequent handelen; begrijpelijke communicatie).

Limburg

In Limburg benoemt één partij protest, drie partijen polarisatie, vijf partijen afnemend vertrouwen en zeven partijen pleiten voor meer burgerinspraak. Onderwerpen die genoemd worden, zijn polarisatie door de klimaatdiscussie en het stikstofbeleid, het asielbeleid en het gevoel dat de overheid niet aan de kant van burgers staan. Als oplossingen worden aangedragen:

- Meer inspraak voor burgers (referenda; het bevorderen van burgerparticipatie; burgers tijdig meenemen in beleids- en besluitvorming met daarbij extra aandacht voor groepen die minder deelnemen aan inspraakprocessen; inwoners en omwonenden betrekken bij te maken keuzes; elke twee jaar een Provinciale Burgertop; proeftuinen en experimenten die de kloof tussen burgers en politiek verkleinen; als provincie ruimte geven aan burgerinitiatieven, deze faciliteren en van onderop aanmoedigen en ondersteunen);
- Verbinding tot stand brengen tussen overheid en burgers en tussen burgers onderling door met elkaar in gesprek te gaan en echt te luisteren;
- De relatie tussen stad en land te versterken door meer zicht te geven op de landbouw en dilemma's daarin;
- Meer aandacht voor implementatie voor beleidsvoornemens;

- Regels makkelijker maken en afhandeling van aanvragen versnellen;
- Meer transparantie en integriteit (besluiten van de Provinciale Staten moeten navolgbaar en uitlegbaar zijn en inzichtelijk op basis van welke informatie de provincie besluiten neemt; het verankeren en verder ontwikkelen van de democratische rechtsstaat en een integer bestuur; een luisterende, samenwerkende, verbindende en integere houding van de provincie);
- Meer focus op de regio (als provincie zelf met concrete oplossingen komen voor de echte problemen van de provincie en niet afhankelijk zijn van papieren plannen uit Den Haag; de stem van de regio laten klinken in Maastricht en Den Haag);
- Samenwerking stimuleren tussen overheden, burgers, boeren en ondernemers voor lokale oplossingen voor onder meer vraagstukken in de energietransitie;
- Burgerschapsonderwijs als tegenwicht voor polarisatie in de samenleving.

Zeeland

In Zeeland benoemt één partij protest, benoemen twee partijen polarisatie, vier partijen afnemend vertrouwen en negen partijen pleiten voor meer inspraak van burgers. Onderwerpen die voorbij komen zijn de stikstofproblematiek, de overheid die te veel ten dienste van de markt en te weinig van de samenleving staat, toegenomen polarisatie en meerdere kloven die gedicht moeten worden, de toegenomen wens van burgers om gehoord te worden, de klimaatcrisis, het woningtekort, de energietransitie en een tweedeling die ontstaat door energiesubsidies en -rendement. Als mogelijke oplossingen worden aangedragen:

- Inzet van cultuur, sport en verduurzaming van woningen om polarisatie te verminderen;
- Het betrekken van burgers (burgerinitiatieven zowel ambtelijk als financieel ondersteunen, faciliteren en coördineren; inwoners laten deelnemen aan de politiek door een provinciaal burgerberaad; burgers actief bij beleid betrekken, bijvoorbeeld bij besluiten over hernieuwbare energie; burgerfora; burgers actiever laten meedoen in het nadenken over oplossingen voor stikstofproblematiek, de klimaatcrisis, de energietransitie en het woningtekort; referenda; burgerparticipatie, waarbij de provincie transparant is over participatie en besluitvorming; mensen meenemen bij belangrijke besluiten; naar wegen zoeken om betrokkenheid van en samenwerking met burgers, bedrijven en organisaties te verbeteren; nieuwe participatiemethoden inzetten waarmee betrokkenheid van burgers effectief en zinvol wordt vergroot);
- Transparantie en integriteit (duidelijker maken waar de politiek mee bezig is; als provincie een houding aannemen die luisterend, samenwerkend, verbindend en integer is; een transparant bestuur).

Zuid-Holland

In Zuid-Holland spreekt één partij over polarisatie, vier over vertrouwen en zeven over het meer betrekken van burgers. Onderwerpen zijn kloven die gedicht moeten worden (tussen boeren, bedrijven en burgers en de overheid, tussen stad en platteland en tussen de overheid en burger en de status quo van de gevestigde partijpolitiek); windmolens en zonneparken. Als mogelijke oplossingen worden aangedragen:

- Het betrekken van burgers (het uitdaagrecht uitbreiden; burgerberaden en adviescommissies instellen (zoals ruimte bieden aan burgerinitiatieven en deze faciliteren, bijvoorbeeld lokale initiatieven waarin burgers samenwerken op het gebied van wonen, energie en zorg; gebiedscommissies; burgerberaden; burgers tijdig betrekken bij besluitvorming om zo begrip en draagvlak te creëren; volksraadplegingen om betrokkenheid bij bijvoorbeeld de bouw van woningen en de Regionale Energie Strategie te vergroten; dorps- en wijkraden);
- Verbinding maken (verschil verbinden; polarisatie tegengaan tussen bijvoorbeeld belangengroepen rondom de ontwikkeling van zonneparken in landelijk gebied, door als provincie in gesprek te gaan met organisaties en zowel do's als don'ts te inventariseren; samen met boeren, kennisinstellingen en andere betrokkenen werken aan een duurzame en toekomstbestendige agrarische sector; stad en platteland verbinden en de kloof dichten, bijvoorbeeld door meer zicht op de landbouw en dilemma's die er spelen te geven, om het draagvlak te vergroten);
- Als provincie het nakomen van beloften en goed uitvoeren van afspraken.

Noord-Holland

In Noord-Holland benoemen twee partijen onrust, één partij demonstraties, één partij protest, één partij ongenoegen, één partij polarisatie, zes partijen spreken van afnemend vertrouwen en negen partijen pleiten voor meer burgerinspraak. Thema's waarop deze zaken betrekking hebben, zijn de vele uitdagingen die tegelijkertijd spelen en opstapelende crises die voor onrust zorgen (hoge inflatie en energieprijzen, het stikstofdossier, het woningtekort, een remmende economie vanwege krapte op de arbeidsmarkt, een toenemende kloof tussen arm en rijk en tussen mensen die meekomen en afhaken, knelpunten in het verkeer, asielopvang en immigratie, tegen de achtergrond van klimaatverandering, de oorlog in Oekraïne en het coronavirus); onrust over de plaatsing van windturbines en zonneweides; een nieuwe generatie die van zich laat horen met klimaatmarsen, woonprotest en anti-racismedemonstraties; een laag vertrouwen en een steeds groter gevoelde afstand tussen inwoners en politiek/overheid en ongenoegen over de koppeling van infrastructurele en recreatievoorzieningen aan het versterken van dijken en over het bouwen op stranden en duinen. Als manieren om burgers te bereiken, worden de volgende oplossingen aangedragen:

- Het betrekken van burgers en burgers meer inspraak geven (zoveel mogelijk draagvlak bereiken over provinciale thema's als wonen, ruimtelijke ordening, stikstof, bereikbaarheid en duurzaamheid door inwoners en bedrijven te betrekken bij besluiten en bij de uitwerking van plannen met ingrijpende gevolgen (energie- en woningbouwplannen en het stikstofdossier); inwoners volledig betrekken bij besluiten die

de directe leefomgeving betrekken, bijvoorbeeld de plaatsing van windturbines en zonneparken; een Noord-Hollands burgerberaad oprichten om het klimaatbeleid uit te breiden en een om mensen mee te laten denken over de biodiversiteitscrisis; burgers een gelijke stem geven bij beslissingen in het energietransitieproces; burgerberaden, -panels, -fora, -peilingen en -referenda (al dan niet digitaal en/of geloot), waarbij onder andere jongeren uitdrukkelijk betrokken moeten worden; dialoogbijeenkomsten over belangrijke thema's; zoveel mogelijk burgerinput meenemen tijdens de totstandkoming van besluiten in plaats van achteraf; burgerparticipatie standaard opnemen in het besluitvormingsproces);

- Duidelijk communiceren hoe en in welke participatievorm de provincie de samenleving – vooraf en tijdig – betreft;
- Transparantie en integriteit (een open houding van de provincie die uitgaat van vertrouwen en oprecht luisteren; bij het beleids- en besluitvormingsproces meer transparantie op het gebied van luisteren, praten en beslissen; een meer open dialoog (tijdig en transparant) tussen burgers en de provincie; het nakomen van toezeggingen; betere communicatie van de provincie met inwoners door een goede uitvoering van de Wet open overheid en in begrijpelijke taal te communiceren);
- Verbinding (boer en burger dichter bij elkaar brengen door versterking en uitbreiding van lokale merken; het goede gesprek voeren om onderling vertrouwen te herstellen; in het werken aan oplossingen voor de energietransitie en de lokale circulaire economie samenwerking tussen overheden, burgers, boeren, vissers en ondernemers; geen fusies tussen gemeenten tot een supergemeente om de kloof tussen burger en overheid te verkleinen; meer verbinding tussen stad en platteland door stadse open dagen waar burgers bij de boerderij kunnen kijken; verbinding tussen het provinciaal bestuur en burgers en bedrijven met behulp van digitale middelen; het versterken van de stad-landrelatie door de landbouwsector, door meer zicht op de landbouw en dilemma's die er spelen te geven en kortere ketens te ontwikkelen).

Utrecht

In Utrecht wordt onrust door één partij genoemd, polarisatie door twee partijen, vertrouwen door drie partijen en meer burgerinspraak door zes partijen. Onderwerpen die aangehaald worden, zijn afgenomen vertrouwen in het handelen van de overheid door opgaven van landbouw en natuur, bevolkingsgroei, huisvesting en behoud van welvaart en welzijn; geld dat het Rijk gestopt heeft in de overgang naar minder stikstof, betere waterkwaliteit en minder broeikasgassen, maar dat de onrust en zorgen van boeren niet wegneemt; demonstraties tegen het stikstofbeleid die begrijpelijk zijn omdat toekomstperspectief voor boeren ontbreekt; de bestuurscultuur die onder vuur ligt en afnemend vertrouwen in de overheid door de toeslagenaffaire, schadeafhandeling als gevolg van de gaswinning in Groningen en de manier waarop met de landbouwsector is omgegaan; toenemende polarisatie tussen bevolkingsgroepen en de toegenomen wens van burgers om gehoord te worden. Als oplossingen worden aangedragen:

- Het betrekken van burgers (volwaardige burgerparticipatie bevorderen met korte en krachtige processen; actieve inwonersparticipatie en co-creatie – burgers al bij vormgeving van beleid en niet alleen bij de uitvoering betrekken – wat zorgt voor lokaal draagvlak; experimenteren met nieuwe, laagdrempelige vormen van fysieke en digitale burgerparticipatie, zoals een geloot burgerraad, waarin inwoners niet alleen inspraak maar ook een duidelijke verantwoordelijkheid en opdracht krijgen; als provincie samenwerken met maatschappelijke (burger)initiatieven, op voor de provincie belangrijke terreinen als de overgang naar duurzame energiebronnen, het oplossen van de woningnood, de stikstofcrisis en het openbaar vervoer; meer werk maken van directe inspraak via referenda, hoorzittingen en e-participatie (via internet), waarbij er nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met niet-digitaal onderlegde mensen; burgerinitiatieven en -participatie voor (grootschalige) energie(voorziening) en versnelling van de energietransitie onderzoeken en ondersteunen);
- Verbinding (meer verbinding tussen boer en burger, door meer inzicht in de waarde en het belang van de landbouw voor de regio te geven en kortere (lokale en regionale) ketens te ontwikkelen; als provinciaal bestuur verbinden met behulp van digitale middelen met burgers en bedrijven);
- Transparantie en integriteit (dienstbaar zijn en toezeggingen en beloftes nakomen en zo vertrouwen verdienen; meewerken aan een nieuwe bestuurscultuur: waarin de overheid zelf de regels en wetten goed naleeft en vertrouwen heeft dat burgers dat ook doen, met de burger in gesprek blijft om problemen te begrijpen, fouten toegeeft en meldt dat en waarom impopulaire besluiten moeten worden genomen en een samenwerkende, verbindende en integere houding aanneemt; transparantie over participatie en besluitvorming; echte dialoog en participatie; veel meer een open dialoog (tijdig en transparant) tussen burgers en de provincie).

3.2 Overkoepelend beeld van politieke aandacht voor maatschappelijke onrust

Het benoemen van onrust en daaraan gerelateerde termen

Wat betreft het voorkomen van de verschillende termen gerelateerd aan maatschappelijke onrust, vallen een paar dingen op. Bij hoeveel partijen per provincie een bepaalde term voorkwam, is weergegeven in tabel 3.1. De enige provincie waar alle termen voorkwamen, is Noord-Holland. Het minst aantal termen kwam voor in Zuid-Holland. In alle provincies werd aandacht besteed aan het betrekken van burgers / geven van meer burgerinspraak en het afnemend vertrouwen in de overheid. Het betrekken van burgers kwam ook in het meest aantal afzonderlijke partijprogramma's voor (79 van de 120 programma's). Ook kwam in bijna alle provincies onrust en polarisatie aan bod, maar per individuele provincie waren er wel weinig partijen die hier aandacht aan gaven (respectievelijk gemiddeld 1,5 en 1,75 van de 10 partijen). Tot slot gebruikten sommige partijen in grote lijnen hetzelfde programma voor alle provincies, waar andere partijen het programma meer toegespitst hadden op de specifieke aandachtspunten binnen de provincie.

Tabel 3.1: overzicht van thema's van maatschappelijke onrust waarop tien provinciale politieke partijen in hun programma's de aandacht vestigen (in n per provincie)

	Onrust	Demonstratie	Protest	Ongenoegen	Participatie/ inspraak burgers	Polarisatie	Vertrouwen
Drenthe	2	-	1	-	5	2	4
Flevoland	1	-	-	-	9	2	7
Friesland	3	2	1	-	4	2	4
Gelderland	2	-	1	-	5	2	5
Groningen	1	-	1	-	6	1	6
Limburg	1	-	-	-	6	3	2
Noord-Brabant	2	-	-	-	6	3	2
Noord-Holland	2	1	1	1	9	1	6
Overijssel	3	-	1	-	7	-	3
Utrecht	1	-	-	-	6	2	3
Zeeland	-	-	1	-	9	2	4
Zuid-Holland	-	-	-	-	7	1	4
Totaal aantal partijen⁶	18	3	7	1	79	21	50
Aantal provincies⁷	10	2	7	1	12	11	12

Thematiek

Wat betreft thema's van onrust die politieke partijen op provinciaal niveau noemen, gaat het vooral om thema's die ook landelijk spelen, zoals stikstof en onrust in de landbouwsector, energie(prijzen) en inflatie, het asielvraagstuk, de klimaatcrisis en het woningtekort. Een andere veel genoemde kwestie is de afstand tussen burgers en de overheid en afnemend vertrouwen in de overheid. Ook polarisatie en afstand/een kloof tussen diverse groepen wordt veelvuldig genoemd, zoals een afstand tussen stad en platteland, tussen arm en rijk en tussen bestuur, burgers en boeren. Daarnaast komen er, afhankelijk van de provincie, ook meer regionale thema's aan bod, zoals gas- en zoutwinning (in de noordelijke provincies), windmolens en zonnevelden, Lelystad Airport en schade aan woningen bij Almelo de Haandrik.

6. Bij hoeveel van de 120 partijen (per 12 provincies 10 partijen) deze term aan bod komt.

7. Bij hoeveel van de 12 provincies deze term aan bod komt.

Manieren om burgers te bereiken

Als het gaat om het betrekken van burgers en het geven van meer inspraak aan burgers, komt dit in alle provincies aan bod. Per provincie besteden gemiddeld acht partijen aandacht hieraan. Dit laat zien dat dit een actuele kwestie is die leeft. Vooral het faciliteren van (nieuwe manieren van) burgerinspraak komt veelvuldig voorbij. Voorbeelden hiervan zijn burgerberaden, referenda, het organiseren van dialoogsessies, het instellen van adviescommissies, burgers tijdig en al vooraf betrekken bij nieuwe beleid, als overheid samenwerken met burgerinitiatieven en jongeren betrekken bij het maken van beleid. Specifieke vraagstukken die genoemd worden waarbij partijen vinden dat er (meer) burgerinspraak nodig is, zijn de Regionale Energie Strategie, het klimaatbeleid, woningbouwplannen en het stikstofdossier. Een ander punt dat veel aan bod komt, is het maken van verbinding met de burger. Als provincie in gesprek gaan met de burger, verschillende 'kloven' die gedicht moeten worden (stad en platteland, arm en rijk, tussen burgers en de overheid), boeren en burgers dichter bij elkaar brengen en dialogen op verschillende niveaus voeren. Tot slot blijkt transparantie en integriteit vaak terug te komen als noodzaak van de overheid om vertrouwen te herstellen. Provinciale partijen stellen dat de overheid duidelijk en transparant moet zijn over gemaakte keuzes en over hoe processen lopen. Ook wordt regelmatig aangehaald dat beloftes nagekomen moeten worden. Ten slotte wordt regelmatig genoemd dat er duidelijk richting burgers gecommuniceerd moet worden.

4 Bevindingen uit vragenlijst en groepsgesprek

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de vragenlijst onder provincied medewerkers gepresenteerd. In totaal hebben negentien provincied medewerkers de vragenlijst ingevuld, verdeeld over elf provincies. Alleen vanuit de provincie Utrecht is geen reactie ontvangen op het verzoek de vragenlijst in te vullen. De bevindingen uit de vragenlijst zijn ook besproken met drie provincied medewerkers die in de vragenlijst aangaven bereid te zijn om in een groepsgesprek nader in te gaan op aspecten van maatschappelijke onrust.⁸ In achtereenvolgende paragrafen worden de voorkomende vormen van onrust per provincie, de ingezette interventies hiertegen en de suggesties voor handelingsperspectief besproken. Daarna wordt nader ingegaan op verwachte vormen van maatschappelijke onrust in de toekomst. Ten slotte komt de interactie van provincies met de Rijksoverheid en gemeenten op het gebied van maatschappelijke onrust aan bod.

4.1 Vormen van onrust per provincie

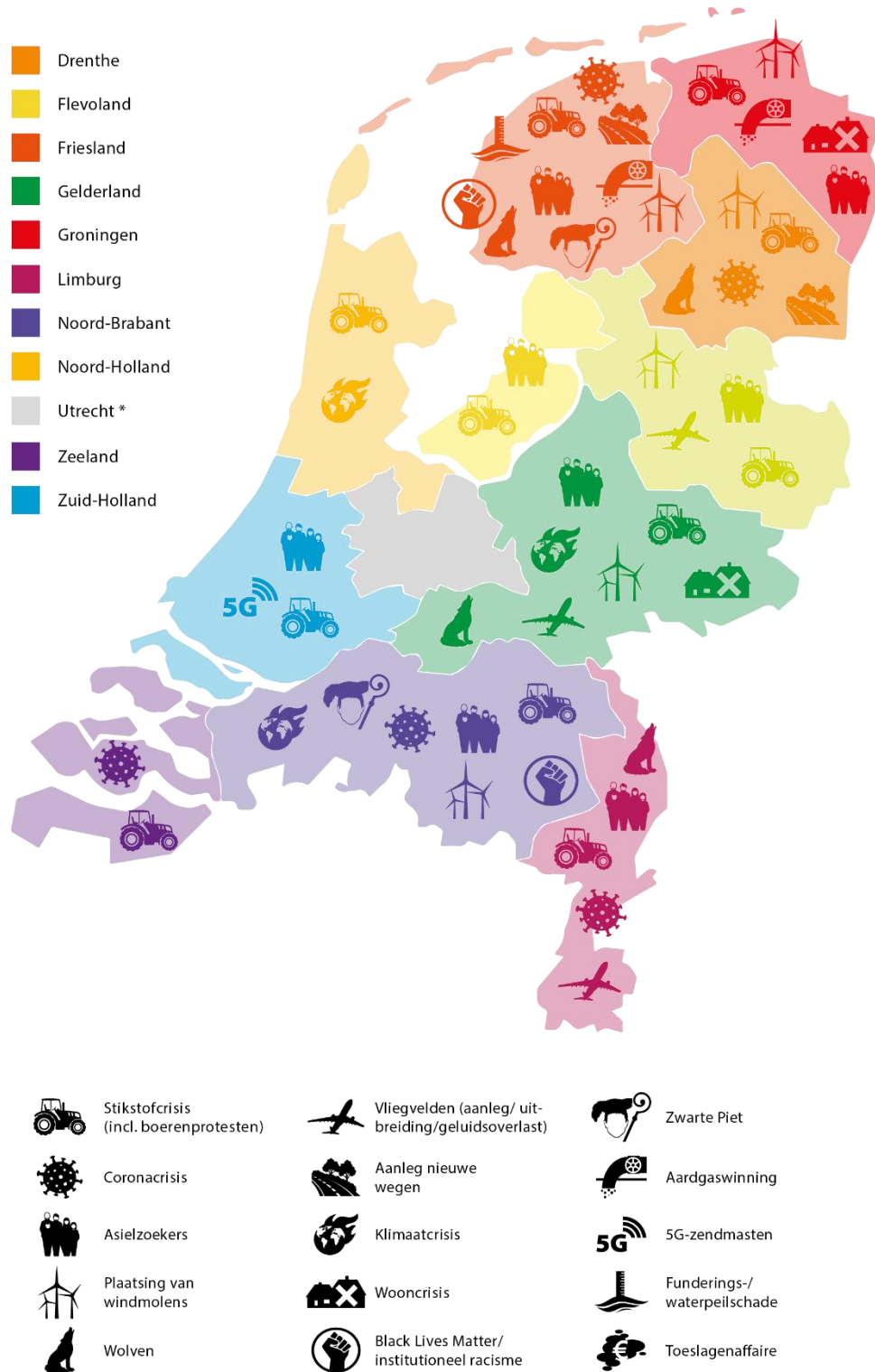
Aan vertegenwoordigers van de provincies is gevraagd met welke vormen van maatschappelijke onrust ze de laatste drie jaar te maken hebben gehad. Daarbij konden ze kiezen uit de volgende, door de onderzoekers vooraf geïnventariseerde, vormen:

- Aanleg nieuwe wegen
- Aardgaswinning
- Asielzoekers
- Black Lives Matter/institutioneel racisme
- Coronapandemie
- Klimaatcrisis
- Plaatsing van windmolens
- Stikstofcrisis (inclusief boerenprotesten)
- Toeslagenaffaire
- Vliegvelden (aanleg/uitbreiding/geluidsoverlast)
- Wolven
- Wooncrisis
- Zwarte Piet
- 5G-zendmasten

Ook was het mogelijk een 'anders, namelijk'-categorie aan te klikken. Daaruit is één extra vorm naar voren gekomen, namelijk funderings-/waterpeilschade. In figuur 4.1 staan de voorkomende vormen van maatschappelijke onrust per provincie weergegeven:

8. Vanwege privacyredenen gaven de drie provincied medewerkers aan anoniem vermeld te willen worden in deze rapportage.

Figuur 4.1: vormen van maatschappelijke onrust per provincie



* = Geen informatie ontvangen

Het is opvallend dat er slechts weinig provincies zijn die op iedere vorm van maatschappelijke onrust die op grond van figuur 4.1 in de provincie speelde ook een aanpak hadden. Dat waren provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant. In drie provincies waren er minder vormen van onrust waar de provincie een rol in de aanpak had dan het aantal vormen dat zich de afgelopen drie jaar voordeed, namelijk Friesland, Overijssel en Gelderland. Daarentegen waren er vijf provincies waar de provincies op meer vormen van onrust een rol in de aanpak had dan het aantal vormen dat zich in die provincies voordeed. Dat waren provincies Groningen, Drenthe, Flevoland, Noord-Holland en Limburg. Bij deze provincies werd vooral extra ingezet op de vormen ‘aanleg van nieuwe wegen’ en ‘plaatsing van windmolens’.

Bevindingen uit het groepsgesprek

De drie vertegenwoordigers van de provincies benoemen vooral de asielproblematiek en de stikstofcrisis als thema's die tot structurele maatschappelijke onrust leiden. Meer in algemene zin benoemen zij daarnaast slechte samenwerking tussen overheden als aanjager van deze onrust, vooral omdat dit tegenstellingen/onduidelijkheden tussen overheden veroorzaakt. Op sommige thema's is namelijk intensieve samenwerking noodzakelijk, op zowel gemeentelijk, provinciaal als landelijk niveau. De huisvestingsproblematiek voor asielzoekers is daarvan een voorbeeld. Deze problematiek wordt nog eens versterkt omdat er sterke concurrentie met andere burgers op de woningmarkt is. Een provincievertegenwoordiger verwoordt het als volgt:

We monitoren constant wat gemeenten doen rondom asielopvang. De druk vanuit het ministerie is gigantisch om gemeenten hierop aan te sporen. Maar wat als gemeenten gewoon hun uiterste best doen en er gewoon weinig speelruimte is, omdat het merendeel van de woningen in particulier eigendom is?

4.2 Ingezette interventies naar vormen van onrust

Aan de respondenten is per vorm van maatschappelijke onrust waarbij de provincies een rol in de aanpak hadden, gevraagd of de ingezette interventie, naar hun eigen mening, effect had. Dit levert het volgende overzicht op.

Tabel 4.1: ingezette provinciale interventies tegen maatschappelijke onrust en het effect ervan

Vorm van maatschappelijke onrust: aanleg nieuwe wegen	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Opzetten communicatie	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: aardgaswinning	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
1. Gebruiken van de wettelijke adviesrol Gedeputeerde Staten	De-escalerend
2. Bestuurlijke lobby	De-escalerend
3. Oprichten en deelnemen aan Platform kleine gasvelden en Mijnbouwtafel	De-escalerend
4. Mijnbouwbouwcommissie Fryslân en Commissie bodemdalingsschade gaswinning Fryslân	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: asielzoekers	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Inzet van de Commissaris van de Koning	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: BLM/institutioneel racisme	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Noodverordeningen	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: coronapandemie	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
1. Noodverordeningen	De-escalerend
2. Subsidies	Geen effect
3. Regelingsbevoegdheden	Geen effect

Vorm van maatschappelijke onrust: klimaatcrisis	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Omgevingsverordening	Geen effect

Vorm van maatschappelijke onrust: plaatsing van windmolens	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
1. Artikel 1 ambtsinstructie Commissaris van de Koning (oproepen tot samenwerken)	De-escalerend
2. Organiseren van bijeenkomsten en communicatie	De-escalerend
3. Omgevingsverordening	Geen effect
4. Aandeelhouder in het park	De-escalerend
5. Opzetten Windpark Fryslân Omgevingsfonds	De-escalerend
6. Opzetten meerjarig gezondheidsonderzoek	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: stikstofcrisis (inclusief boerenprotesten)	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
1. Noodverordeningen	De-escalerend
2. Regelingsbevoegdheid	Geen effect
3. Communiceren (dialogsessies en bijeenkomsten)	De-escalerend
4. Verlenen van subsidies en vergunningen	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: toeslagenaffaire	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Niet genoemd	-

Vorm van maatschappelijke onrust: vliegvelden (aanleg/uitbreiding/geluidsoverlast)	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Inspraak op plannen en brieven naar de minister	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: wolven	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
1. Subsidieregeling voor maatregelen	Diffuus (de-escalerend/geen effect)
2. Communicatie	De-escalerend
3. Inzet wolvenconsulent	De-escalerend
4. Brief naar Rijk om beschermde status wolf aan te passen	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: wooncrisis	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
1. Communicatie	Geen effect
2. Subsidieregeling	Geen effect
3. Omgevingsverordening	Geen effect

Vorm van maatschappelijke onrust: Zwarte Piet	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Noodverordening	De-escalerend

Vorm van maatschappelijke onrust: 5G-zendmasten	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Niet genoemd	-

Vorm van maatschappelijke onrust: funderings-/waterpeil-schade	
<i>Ingezet(te) interventie(s)/instrument(en)</i>	<i>Welk effect had de inzet?</i>
Niet genoemd	-

In het algemeen blijken op de meeste thema's een of meerdere interventies te zijn ingezet. De meeste interventies hebben een de-escalerend effect, enkele geen effect, maar in ieder geval heeft geen enkele interventie een escalerend effect. Veelvuldig werd gebruik gemaakt van nood- of omgevingsverordeningen en, vooral, communicatie als interventie.

Bevindingen uit het groepsgesprek

Tijdens het groepsgesprek ontstaat enige terughoudendheid over de inzet van de Commissaris van de Koning (CvdK) zelf als interventie. Dit hangt deels af van de wijze waarop burgemeesters in gemeenten zich verhouden tot bepaalde thema's en of zij ook een rol voor de CvdK zien. Dergelijke afwegingen moeten dan via overleg tussen gemeenten en provincie afgestemd worden, zo is de algemene mening in het gesprek.

Ook wordt opgemerkt dat er binnen de provincies steeds meer gesproken wordt over inspraak en/of participatie van burgers in het besluitvormingsproces. Volgens de groepsgesprekleden is dit nog een lastig traject, vooral wat betreft het managen van de verwachtingen bij burgers. Een provinciedewerker verwoordt het als volgt:

Je moet als provincie voorzichtig zijn met burgerparticipatie. Een burger wordt bijvoorbeeld gehoord, maar het is geen automatisme dat daar wat mee gedaan wordt. Dan krijg je te maken met teleurgestelde burgers. Wees in ieder geval duidelijk over het besluitvormingsproces en de rol van de burger daarin. Dit op grond van het motto: 'wees klantgericht, maar niet klantgezucht'.

Interessant is dat provincies steeds meer initiatieven ontplooiën om ook in preventieve zin programma's te ontwikkelen. Voorbeelden hiervan zijn een programma Weerbaarheid, waarin samen met gemeenten gewerkt wordt aan de aanpak van criminaliteit op bijvoorbeeld bedrijventerreinen en vakantieparken. Ook voor jeugd worden preventieve programma's opgezet, zoals #Leerlingalert. Bij die interventie worden jongeren op de middelbare school geïnformeerd over de risico's om gerekruteerd te worden voor criminele activiteiten.

4.3 De toekomst van maatschappelijke onrust binnen provincies

In de vragenlijst is aan de respondenten de vraag voorgelegd in hoeverre maatschappelijke onrust binnen de provincie naar hun verwachting een thema blijft. Nagenoeg iedereen is van mening dat dit een (belangrijk) thema blijft. In het groepsgesprek is hier vanuit diverse invalshoeken dieper op ingegaan, bijvoorbeeld ten aanzien van thema's die mogelijk zullen verdwijnen en thema's die zullen gaan ontstaan.

Bevindingen uit het groepsgesprek

Er bestaat verschil van mening over het 'uitsterven' van bepaalde thema's. Volgens de aanwezigen in het groepsgesprek kan dit deels afhangen van verschuivingen in het politieke provinciale landschap. Hooguit wordt aangenomen dat de zwartepietendiscussie minder prominent zal spelen.

In de toekomst voorzien de groepsgesprekleden maatschappelijke onrust rondom het thema drinkwaterschaarste, verschillende visies op grondwaterpeelhoogte en tekorten in de elektriciteitsvoorziening. Een versterkende factor volgens de respondenten is hierin dat burgers vaak naar verschillende overheden als één blok kijken, terwijl de samenwerking tussen de verschillende overheden zeker geen automatisme is. Dit zou volgens de respondenten kunnen leiden tot maatschappelijke onrust die zich steeds meer gaat richten op individuele bestuurders, ook op provinciaal niveau.

4.4 Interactie tussen provincies en Rijksoverheid

Op diverse thema's hebben respondenten te maken (gehad) met de Rijksoverheid. Met name worden dan de stikstofcrisis (boerenprotesten) en de asielzoekersproblematiek genoemd. Ook zijn ten tijde van de coronacrisis aanwijzingen van de Rijksoverheid/het RIVM uitgevoerd. Wat de stikstofcrisis betreft, zijn provincies betrokken bij het meelezen van brieven voordat deze door de Rijksoverheid werden verzonden. Ook zijn provincies op dit dossier door de Rijksoverheid betrokken bij communicatietrajecten en bij het organiseren van informatiebijeenkomsten. Het gaan dan vooral over de uitvoering van noodverordeningen. De respondenten hebben met name het naar voren brengen van de provinciale situatie als meerwaarde gezien.

Rondom de boerenprotesten is specifiek gebruik gemaakt van het handelingskader van de NCTV.

Een breed gedragen mening onder respondenten is dat maatschappelijke onrust deels voortvloeit uit beslissingen van de Rijksoverheid. Daarom zijn respondenten sterk voorstander van meer overleg met regionale en lokale overheden; dat kan bijdragen aan het in kaart brengen van mogelijke maatschappelijke onrust en maatregelen hiertegen. Een respondent verwoordt het als volgt: *Door gezamenlijk op te trekken, kan je ook gezamenlijk communiceren. Niet alleen over de negatieve maatregel, maar ook over de flankerende maatregelen die regionaal en lokaal worden getroffen.*

De respondenten geven de volgende suggesties om de samenwerking tussen de provincies en de Rijksoverheid te optimaliseren:

- Door kortetermijndenken ontstaat er veel onrust op langetermijndossiers, zoals asiel- en stikstofproblematiek. Het is daarom van belang dat provincies al aan de voorkant betrokken worden bij de afstemming op bepaalde thema's. Daarbij moeten provinciale en regionale belangen en gevoelens ook worden meegenomen in het verhaal.
- Er moet duidelijkheid komen over de rollen van de verschillende bestuurslagen (provincie/Rijk). In het verlengde daarvan moeten het Rijk, de provincies en gemeenten acteren als één overheid; het Rijk moet provincies en gemeenten niet diskwalificeren tot uitvoeringsorganisaties.
- Rijksdepartementen moeten minder sectoraal werken, zich als betrouwbare partner opstellen en toezeggingen waarmaken. Niet alleen halen, maar ook brengen.
- De administratieve druk vanuit de Rijksoverheid wordt als belastend ervaren. Als voorbeeld worden de zogenaamde Specifieke Uitkeringen aangehaald. Deze "staan bol van administratieve procedures, ingegeven vanuit wantrouwen".
- Ten slotte is het van belang om goed en open te communiceren. Dit houdt in dat bestuurders de ruimte krijgen om met elkaar in gesprek te gaan. Het is dan belangrijk om goede en korte lijnen in de samenwerking te vinden; niet alleen bestuurlijk maar ook uitvoerend.

Bevindingen uit het groepsgesprek

In het groepsgesprek komt enige kritiek op de Rijksoverheid naar voren. Hoewel er het nodige begrip is voor de Rijksoverheid als het gaat om de confrontatie met complexe problemen, voelen de provincie-medewerkers vooral de afstand van het Rijk tot provincies en gemeenten. Volgens een medewerker wordt deze afstand vergroot omdat het Rijk te sectoraal werkt; elke minister en staatssecretaris bestrijkt zijn eigen thema, zonder problematiek integraal met andere ministeries te benaderen. Dit versterkt het beeld van de versnipperde overheid volgens de aanwezigen in het groepsgesprek.

Ook zijn de groepsgesprekleden van mening dat er bij provincies en gemeenten gewoon te weinig capaciteit is om de opgelegde Rijksoverheidstaken goed uit te voeren. Daarnaast wordt het besluitproces, bijvoorbeeld rondom de huisvestingsproblematiek, vertraagd door andere problemen, zoals de stikstofkwestie en de verhoogde asielinstroom. Als decentrale overheid loop je dan achter de feiten aan, zo wordt aangegeven.

4.5 Interactie tussen provincies en gemeenten

Tussen provincies en gemeenten heeft volgens de respondenten de afgelopen jaren de nodige samenwerking plaatsgevonden. In de meeste gevallen gaat het om afstemming over veiligheidssituaties. Meer specifiek vallen hieronder ook het voorbespreken en toetsen van noodverordeningen. Daarnaast vond samenwerking plaats bij bezoek van ministers, waarbij het met name ging om afstemming over de planning en de boodschap die richting de minister gezonden zou worden.

Alle respondenten zijn overwegend positief over de inbreng van de provincie richting gemeenten bij het beheersen van maatschappelijke onrust. Zo zijn respondenten ervan overtuigd dat provinciale besluiten lokaal impact hadden. Ook is er soms heel concreet financiële ondersteuning (subsidies) en hulp beschikbaar gesteld. Daarnaast hadden provincies regelmatig een meer bemiddelende rol, door in samenwerking met de gemeenten overleggen te organiseren en bewoners/partijen uit te nodigen om in gesprek te gaan.

Tot slot is in de vragenlijst nog gevraagd naar suggesties om de interbestuurlijke samenwerking tussen de provincie en gemeenten te optimaliseren. Hieruit komen de volgende suggesties naar voren:

- Aan de voorkant elkaar goed meenemen. Ook gelijk optrekken richting doelgroep, maar ook richting ministerie (bevoegd gezag).
- Goede informatie-uitwisseling is essentieel, met name wat betreft het delen van gevoelige informatie.
- Het netwerk versterken door regelmatig te overleggen en af te stemmen.
- Vooral veel communicatie en overleg vooraf, zodat niemand verrast wordt in het proces.
- Goede samenwerking met burgemeesters, die openbare orde en veiligheid in hun portefeuille hebben.

Bevindingen uit het groepsgesprek

De provincied medewerkers zijn ook in het groepsgesprek betrekkelijk positief over de samenwerking met gemeenten; zij beschouwen het nemen van gezamenlijke beslissingen als collegiale besluitvorming. Zij geven wel aan dat het in bepaalde gevallen belangrijk is om goed af te stemmen met gemeenten, omdat openbare orde kwesties vaak een burgemeestersverantwoordelijkheid zijn.

4.6 Overkoepelend

De door provincied medewerkers benoemde vormen van maatschappelijke onrust die de afgelopen drie jaar in hun provincie speelden, vertonen een divers beeld. In sommige provincies speelden enkele vormen, in andere maximaal tien. De provincied medewerkers geven aan dat de provincie diverse keren ondersteunde in een aanpak. Maatschappelijke onrust vanwege de stikstofproblematiek kwam in alle provincies voor. Deze laatste vorm noemen deelnemers in het hoofdgesprek in hoofdzaak, samen met de asielproblematiek.

In de vragenlijst worden de nodige provinciale interventies genoemd die een de-es-calenderend effect hadden op maatschappelijke onrust. Veelgenoemde interventies zijn het opzetten van communicatie, het organiseren van informatiebijeenkomsten en het afkondigen van een noodverordening.

Tijdens het groepsgesprek komt naar voren dat drinkwaterschaarste, verschillende visies op grondwaterpeilhoogte en tekorten in de elektriciteitsvoorziening mogelijke thema's zijn die in de toekomst kunnen leiden tot maatschappelijke onrust.

In de interactie tussen de Rijksoverheid enerzijds en de gemeenten anderzijds zien de provincie medewerkers vooral collegiale 'hechting' richting gemeenten. Dit is volgens hen minder het geval tussen provincies en Rijksoverheid.

5 Terugblik, onderzoeksvragen en conclusies

Aan het eind van deze rapportage blikken we in dit hoofdstuk terug op de invulling van het onderzoek. Vervolgens zullen we de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen beantwoorden. De rapportage sluit af met een concluderende paragraaf. Dit hoofdstuk kan eveneens beschouwd worden als een leesvervangende samenvatting.

5.1 Terugblik op het onderzoek

Het ministerie van JenV heeft aan Bureau Beke gevraagd onderzoek te verrichten naar handelingsperspectief rondom maatschappelijke onrust onder burgers. Dit om maatschappelijke onrust beter te kanaliseren en eventueel om vertrouwen te herstellen. Het doel van het onderzoek is om vanuit provinciaal perspectief te komen tot handelingsperspectieven die kunnen bijdragen aan het voorkomen/verminderen van maatschappelijke onrust onder burgers.

In het onderzoek zijn diverse onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Zo is deskresearch naar literatuur rondom maatschappelijke onrust verricht. Daarnaast zijn 120 politieke programma's voor de provinciale verkiezingsprogramma's voor de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 uit alle twaalf provincies geanalyseerd. Tot slot is een vragenlijst onder provincie-medewerkers uitgezet en is een groepsgesprek gevoerd met enkele van deze medewerkers.

5.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In hoofdstuk 1 zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Welke vormen van maatschappelijke onrust op provinciaal niveau zijn te herkennen?
- Welke stappen zijn vanuit provincies gezet om de genoemde vormen van maatschappelijke onrust te kanaliseren?
- Welke stappen werkten goed hierbij en welke juist niet?
- Welke praktische handvatten zijn te geven om maatschappelijke onrust te kanaliseren?

Deze onderzoeksvragen worden achtereenvolgens beantwoord.

Welke vormen van maatschappelijke onrust op provinciaal niveau zijn te herkennen?

In de vragenlijst onder provincie-medewerkers komt naar voren dat maatschappelijke onrust vele oorsprongen kent. Van een deel van die maatschappelijke onrust nemen we aan dat dit op termijn minder wordt, zoals onrust vanwege de coronacrisis en Zwarte Piet. Daarentegen bestaan nog veel bronnen voor onrust die ook in de (nabije) toekomst nog actueel zijn, zoals de klimaatcrisis, de wooncrisis, de plaatsing van windmolens, de vestiging van asielzoekers, de aanleg van nieuwe wegen en vliegvelden, de komst van wolven

en de stikstofcrisis. In sommige provincies speelden enkele vormen, in andere maximaal tien. Vanuit één provincie werd een extra vorm benoemd: onrust vanwege funderings- en waterpeilschade. Uit het groepsinterview komt naar voren dat in de toekomst maatschappelijke onrust rondom het thema drinkwaterschaarste, verschillende visies op grondwaterpeilhoogte en tekorten in de elektriciteitsvoorziening kunnen gaan spelen.

In de programma's van de politieke partijen ten tijde van de verkiezingen voor de Provinciale Staten 2023 vallen een aantal zaken op voor wat betreft maatschappelijke onrust. Zo wordt in alle provincies aandacht besteed aan het betrekken van burgers, bijvoorbeeld door hen meer inspraak te geven. Ook het maken van verbinding met de burger komt veel aan bod. Qua thema's van maatschappelijke onrust zijn het op provinciaal niveau met name de thema's die ook landelijk spelen, zoals de stikstofproblematiek, energie(prijzen) en inflatie, het asielvraagstuk, de klimaatcrisis en het woningtekort.

Welke stappen zijn vanuit provincies gezet om de genoemde vormen van maatschappelijke onrust te kanaliseren?

Uit het onderzoek blijkt dat provincies diverse stappen (kunnen) zetten om maatschappelijke onrust te kanaliseren. De meest voorkomende vormen van aanpak betroffen het inzetten van de volgende instrumenten: noodverordeningen (bijvoorbeeld tijdens coronatijd en Black Lives Matterdemonstraties), omgevingsverordeningen (bijvoorbeeld rondom stikstofnormering) en subsidies (bijvoorbeeld voor het innoveren van stallen).

Ook worden vormen van communicatie ingezet, al dan niet uitgevoerd door een Commissaris van de Koning zelf. Voor sommige vormen van maatschappelijke onrust, bijvoorbeeld vanwege het plaatsen van windmolens of de komst van wolven, worden hele specifieke maatregelen ingezet. Afgaande op de plannen van de politieke partijen tijdens de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 hebben provincies nog allerlei andere ideeën om onrust te beperken of te voorkomen, zoals het faciliteren van (nieuwe manieren van) burgerinspraak, specifiek op thema's zoals de energietransitie, klimaatbeleid, woningbouwplannen en het stikstofdossier. Ook willen partijen op provinciaal niveau graag meer in verbinding komen met de burger en op verschillende niveaus dialogen voeren. Daarnaast wordt (meer) transparantie en integriteit als noodzakelijk gezien om vertrouwen te herstellen.

In het groeps gesprek zijn de provincie medewerkers ook kritisch op de rol die alle overheidsniveaus tezamen innemen. Meer in algemene zin benoemen zij slechte samenwerking tussen overheden als aanjager van maatschappelijke onrust. Zij zijn van mening dat op sommige thema's juist intensieve samenwerking noodzakelijk is, op zowel gemeentelijk, provinciaal als landelijk niveau.

Welke stappen werkten goed hierbij en welke juist niet?

De respondenten in de vragenlijst geven aan dat veel vormen van aanpak een de-escalierend effect hadden. Juist bij de inzet van regelingsbevoegdheden geven zij steeds aan dat dit geen effect had op het verminderen van de maatschappelijke onrust. Verder kunnen overheden bepaalde rollen aannemen voordat vormen van aanpak worden ingezet. In de literatuur worden onder meer vier rollen onderscheiden: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en de responsieve overheid. Overall

gesproken lijkt het er op dat provincies vooral de rol van de rechtmatige en samenwerkende overheid innemen.

Welke praktische handvatten zijn te geven om maatschappelijke onrust te kanaliseren?

In de literatuur worden op hoofdlijnen de volgende drie essentiële fasen onderscheiden om maatschappelijke onrust te voorkomen: 1: inventarisatie (in kaart brengen van de groepen en wat de problematiek en verhoudingen binnen groepen zijn), 2: participatie (het betrekken van en inspraak geven aan burgers) en 3: communicatie (richting doelgroepen). Het eerste punt is niet zozeer teruggekomen in de vragenlijst, punten 2 en 3 wel. Wel geven de respondenten in de groepsgesprekken aan dat er een bepaalde grens aan participatie van burgers zit; van de overheid kan niet verwacht worden dat alle burgerwensen worden vervuld.

Ook uit de vragenlijst en het groepsgesprek komt een aantal suggesties naar voren om maatschappelijke onrust te kanaliseren. Wat respondenten naast goede communicatie belangrijk vinden, is afstemming tussen de verschillende overheidsniveaus. Dit betekent in de praktijk dat overheden onderling goed moeten communiceren en één verhaal richting burgers moeten vertellen. Ook gaandeweg het proces moeten overheden goed afstemmen over bepaalde besluiten. Daarbij zijn provincie medewerkers zich bewust van de vaak cruciale rol die burgemeesters spelen in het afhandelen van openbare ordekwesies.

Verder komt uit de vier beschreven casussen nog een aantal praktische handvatten naar voren die mogelijk relevant kunnen zijn om maatschappelijke onrust in de toekomst te beteugelen. Het gaat dan vooral om vroegtijdige dialoog met burgers zonder pers erbij, communicatie vanuit de procesverantwoordelijken, niet vanuit 'hogerop'. In het geval burgers in hun recht blijken te staan, kan het interessant zijn om in procedurele zin juist 'naast' hen te gaan staan. Daarnaast wordt in een casus ook genoemd om op voorhand al samen te werken in de driehoek bedrijf-overheid-burgers. Een bewonersinitiatief met steun van de overheid kan daarbij helpen. Verbinding zoeken en investeren in relaties en intensief contact komen ten slotte veelvuldig terug als belangrijke handelingsperspectieven richting burgers. Provincies hebben de afgelopen jaren laten zien dat ze hierin een rol kunnen vervullen.

5.3 Conclusies

De meest voorkomende thema's van maatschappelijke onrust die op provinciaal niveau naar voren zijn gekomen, zijn de klimaatcrisis, stikstofcrisis, asielcrisis en wooncrisis. Zowel door de provincievertegenwoordigers als in de verkiezingsprogramma's zijn deze thema's veelvuldig genoemd. De instrumenten die provincies voornamelijk inzetten om maatschappelijke onrust tegen te gaan, liggen nog wel ver af van de ambities van de politieke partijen op provinciaal niveau. Waar provincievertegenwoordigers veelal spreken over (met name de-escalerende) instrumenten zoals noodverordeningen, omgevingsverordeningen en subsidies, regelingsbevoegdheden (zonder effect) en vormen van communicatie (geen of de-escalierend effect), zouden politieke partijen op provinciaal niveau vooral in willen zetten op verbinding en dialoog met en meer inspraak voor de burger. De handelingsperspectieven die vanuit de literatuur zijn gevonden – inventarisatie,

participatie en communicatie – sluiten hier deels op aan. Vooral de fases participatie en communicatie komen ook terug bij zowel de provincievertegenwoordigers als de politieke partijen.

In hoeverre het realistisch is om dermate veel inspraak aan burgers te geven, moet blijken, temeer omdat de provincievertegenwoordigers aangaven dat er ook een grens aan participatie zit. Een goed functionerende overheid, waarbij de verschillende overheidslagen op complexe thema's intensief samenwerken, is daarbij noodzakelijk. De huidige samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus (gemeente, provincie en Rijk) laat nog wel eens te wensen over en blijkt zelf ook een aanjager van maatschappelijke onrust te zijn. Transparantie en integer handelen worden niet voor niets in de verkiezingsprogramma's als cruciaal voor herstel van vertrouwen gezien, iets waar op ambtelijk niveau nog volop aan gewerkt kan worden.

Maatschappelijke onrust blijft dan ook een relevant thema. Sommige onderwerpen van onrust zullen verdwijnen, zoals Zwarte Piet en corona, waar andere onverminderd relevant blijven, onder andere de asielproblematiek, de stikstofkwestie en de klimaatcrisis. Ook zullen nieuwe vormen van maatschappelijke onrust ontstaan; respondenten noemen in dit kader drinkwaterschaarste, verschillende visies op de grondwaterpeilhoogte en tekorten in de elektriciteitsvoorziening.

Hoe nu verder? Het onderzoek had een exploratief, niet-representatief karakter. Daarmee beschouwen wij het onderzoek als een eerste aanzet voor het inkaderen van de rol die provincies hebben bij de aanpak tegen maatschappelijke onrust. Uit het onderzoek blijkt al wel dat provincies een verbindende positie richting de burgers kunnen innemen. Daar ligt zowel een rol voor de provincies zelf als voor gemeenten en de Rijksoverheid, vooral op momenten dat het deze laatste twee instanties niet lukt om op dezelfde golflengte te komen met burgers. Sowieso valt van provincies grote(re) betrokkenheid te verwachten als het om 'provinciale kwesties' gaat, zoals windmolenparken, stikstof en waterbeheer.

Uit het onderzoek komt een aantal essentiële randvoorwaarden naar voren die de interactie van provincies met gemeenten en Rijksoverheid kunnen verbeteren. De kern van deze randvoorwaarden ligt in het delen van informatie, zowel vooraf (tijdens periodiek overleg) als achteraf (na uitingen van maatschappelijke onrust). Een interessante vindplaats hiervoor kan het opnemen van 'maatschappelijke onrust' als veertiende thema op de website van het Interprovinciaal Overleg (www.ipo.nl) zijn. Dit kennisplatform biedt bij uitstek de mogelijkheid voor provincies om ervaringen en handelingsperspectieven uit te wisselen op dit vlak en na te denken over nieuwe aandachtspunten.⁹

9. Momenteel worden op ipo.nl de volgende dertien thema's benoemd: Ruimtelijke ontwikkeling, water en wonen, Regionale economie, Vitaal platteland, Stikstof, Europa, Mobiliteit, Cultuur, Milieu, toezicht en handhaving, Klimaat en energie, Kwaliteit openbaar bestuur, Financiën, Werkgeverszaken en Digitalisering.

Literatuurlijst

De door de opdrachtgever aangeleverde documenten

Bellaart, H., Broekhuizen, J., & Van Dongen, S. (2016). *Boze burgers: omgaan met weerstand tegen de multiculturele samenleving*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Broekhuizen, K., Van Kapel, M., & Meijer, R. (2018). *Onderzoeksinstrument zicht op radicalisering: Een evaluatie van de enquête gericht op jongeren*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland. (2013). *Handreiking: Aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust in Midden-Nederland*.

Cordeweners, T. (2020). *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld. Strategische Verkenning 3*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

DenkWerk. (2019). *Onrust in voorspoed. Hoe een stabiele samenleving vraagt om grip en inbedding*.

De Wijkverbinder. (z.d.). *De Wijkverbinder*. Geraadpleegd op 12 april 2023.

Dienst Publiek en Communicatie. (z.d.). *Op zoek naar de behoeften achter emoties*. Geraadpleegd op 12 april 2023. Cluster communicatieonderzoek.

DSP-groep. (2008). *Maatschappelijke Onrust: voorkomen is beter dan genezen: Early warning Signaleringslijst*.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit. (2018). *Handreiking lokaal netwerk van sleutelfiguren. Samen werken aan preventie van polarisatie en radicalisering*.

Expertise-unit Sociale Stabiliteit. (2020). *Inzicht in (de)polarisatie. Met de focus op de in-tocht van Sinterklaas*.

FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken Programma Rechtsstaat, Religie en Samenleving. (2008). *Handboek Sociaal Calamiteiten Plan (SCP)*. In samenwerking met Capgemini.

Gemeente Amsterdam. (2016). *Bestuurlijk draaiboek vrede*.

Gemeente Amsterdam. (z.d.). *Online aanpak Radicalisering en Polarisatie*. Geraadpleegd op 12 april 2023.

GGD Fryslân. (2006). *Scenario: maatschappelijke onrust bij geweldsdelicten in Fryslân*.

GGD Rotterdam en GGD Nieuwe Waterweg Noord. (2006). *Aanpak convenant kleinschalige incidenten en zedenzaken*.

Helsloot, I., & In 't Veld, M. (2014). *Kennisdocument ongerust over onrust*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kennisplatform Inclusief Samenleven. (z.d.). *Spanningen onder Turkse Nederlanders*. Geraadpleegd op 12 april 2023.

- Kuening, S. (2021). *Verkenning naar de afstemming van de pers- en publiekscommunicatie rondom de Boerenprotesten*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Platform 31. (2016). *Voorkomen door te verbinden*.
- Postmes, T., Van Bezouw, M., & Kutlaca, M. (2014). *Van collectief ongenoegen tot ordeverstoringen*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Steur, B., Van Doorne, E., & Zandstra, T. (2017). Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur. *Strategische verkenning 1*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van Beek, G., Sheombar, A., Van Hinsberg, A., Koch, K., & Hermes, J. (2019). *Online jongerenwerk: hoe doe je dat goed?* Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Van Buuren, S., & Eigeman, M. (2011). *Bouwstenen voor sociale stabiliteit*. FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken Programma Rechtsstaat, Religie en Samenleving.
- Van den Berg, C. & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Van Gils, M., Van Staden, M., & Swart, R. (2019). Dienst Publiek en Communicatie/Academie voor Overheidscommunicatie, Ministerie van Algemene Zaken. *Moet dat nou zo?! Communicatie in tijden van onbehagen*.
- Van Hoek, A., Van Soomeren, P., De Kleuver, J., & Flos, R. (2009). Omgaan met maatschappelijke onrust. *Secondant, 1*, 26-31.
- Van Vulpen, B., Schulz, M., Steur, B., Van der Steen, M., Van Twist, M., & Bressers, D. (2017). *Omgaan met onvrede. Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van Wonderen, R. (2019a). *Van polarisatie naar verbinding in buurten: handreiking*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Van Wonderen, R. (2019b). *Van polarisatie naar verbinding in buurten: analyse-instrument voor buurtoverleg*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Van Wonderen, R. (2019c). *Van polarisatie naar verbinding in buurten: praktijkvoorbeelden*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Van Wonderen, R., & Van Kapel, M. (2017). *Bezorgdheid en veerkracht. Nederlanders over etnisch-culturele diversiteit in de samenleving*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Van Wonderen, R., & Witte, R. (2016). *Omgaan met Maatschappelijke Spanningen*. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Verloove, J., Van Wonderen, R., & Felten, H. (2020). *Theorieën en aanpakken van polarisatie*. Kennisplatform Integratie en Samenleving.

Overige geraadpleegde literatuur

- Binnenlands Bestuur. (2023). [In noorden en noordoosten is vertrouwen in provincie het grootst.](#)
- Bloemhof, L. (2019, 21 oktober). [Nederland demonstratieland: waarom we nu zo vaak de straat op gaan.](#) NOS.
- Den Ridder, J., Miltenburg, E., Kunst, S., Van 't Hul, L., & Van den Broek, A. (2022). *Burgersperspectieven bericht 1 – 2022*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dit is de Dag. (2019, 21 maart). [Waarom is Forum voor Democratie zo populair?](#) EO, NPO Radio 1.
- European Social Survey. (2022). [Second release of Round 10 data now available.](#)
- Geurkink, B., & Miltenburg, E. (2023). *Somber over de samenleving? Een studie naar verschillen in maatschappelijk onbehagen in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lievisse Adriaanse, M. (2023, 16 maart). [Waarom BBB óveral groot is: dit is niet alleen de overwinning van het platteland.](#) NRC.
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D., & Den Ridder, J. (2022). *Burgersperspectieven bericht 2 – 2022*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). *Strategisch Omgevingsbeeld 2021*.
- NOS (2022, 22 september). [Enquête: vertrouwen in de politiek is enorm laag.](#)
- Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid. (z.d.). [Maatschappelijke onrust.](#) Geraadpleegd op 12 april 2023.
- Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (2022). [Dreigingsbeeld NCTV: dreiging in en tegen Nederland veelzijdiger en meer diffuus.](#)
- Oostveen, M. (2023, 21 juli). [Paul Verhaeghe: 'Door economische politiek zijn we elkaars concurrent geworden'.](#) De Volkskrant.
- Pols, G. (2021, 27 februari). [Van klimaatmars tot coronaprotest: Nederlanders gaan steeds vaker de straat op.](#) Trouw.
- ProDemos. (z.d.). [Wat doet de provincie?](#) Op 14 april 2023 geraadpleegd.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Digitale uitgave.
- Tiemeijer, W., & Keizer, A.-G. (2023). *Onzekerheid, maatschappelijk onbehagen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse*. Working Paper nr. 53. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Van Wijk, D., Eismann, M., & Liefbroer, A.C. (2023). [Complotdenken in Nederland en Europa.](#) Stuk Rood Vlees.
- Van Wonderen, R., & Postmes, T. (2022). *Casusonderzoek maatschappelijke onrust Noord-Nederland bij overheidsbeslissingen. Analyse en handelingsperspectief*. Rijksuniversiteit Groningen, Verwey-Jonker Instituut.

Verbeek-Oudijk, D., Hardus, S., Van den Broek, A., & Reijnders, M. (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2023*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Witte, R. (2016). *Wij zijn allemaal 'verontruste burgers'*. Expertise-unit Sociale Stabiliteit, EMMA.

Geraadpleegde provinciale verkiezingsprogramma's

Friesland

- <https://vvd.frl/files/Verkiezingsprogramma%20VVD%20Frysla%CC%82n%20PS2023.pdf> (VVD)
- <https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Friesland/PS.%20Definitief%20verkiezingsprogramma.pdf> (CDA)
- <https://www.grienlinks.nl/wp-content/uploads/2023/02/Verkiezingsprogramma-GrienLinks-20230227.pdf> (GroenLinks)
- <https://d66.nl/fryslan/wp-content/uploads/sites/405/2023/02/Ticket-foar-de-takomst-verkiezingsprogramma-D66-2023-2027.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_FRIESLAND.pdf (Forum voor Democratie)
- https://pvmfryslan.com/images/PVV_Verkiezingsprogramma_2023-2027.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_FRIESLAND_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- https://fryslan-2023.sp.nl/sites/fryslan.sp.nl/files/2023-03/2023-03-15_ps2023_sp%20fryslan_verkiezingsprogramma_NL_2_0_0.pdf (SP)
- <https://friesland.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/84/2022/12/Verkiezingsprogramma-2023-2027.pdf> (PvdA)
- <https://fryslan.christenunie.nl/library/download/urn:uuid:95352a33-a733-404f-a6ce-4df89d3d97ae/verkiezingsprogramma+nl+christen+unie+2023-2026.pdf> (ChristenUnie)

Groningen

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/groningen.vvd.nl/files/63dbdff7be989/verkiezingsprogramma-provinciale-staten-vvd-groningen-2023-2027.pdf> (VVD)
- <https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Groningen/Groningen/Campagne/Voor%20elkaar%2C%20met%20elkaar%20definitief%20%281%29.pdf> (CDA)
- <https://provincieg groningen.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2023-02/Samen%20groen%20en%20sociaal.%20Verkiezingsprogramma%20GroenLinks%20Provincie%20Groningen%202023-2027.pdf> (GroenLinks)

- <https://d66.nl/provincieg groningen/wp-content/uploads/sites/350/2023/01/Verkiezingsprogramma-D66-Groningen-PS2023.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_GRONINGEN.pdf (Forum voor Democratie)
- https://groningen.pvv.nl/images/programma/VERKIEZINGSPROGRAMMA_PVV_GE-MEENTE_GRONINGEN_2022.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_GRONINGEN_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://psgroningen.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/564/2023/01/Verkiezingsprogramma-Provinciale-Staten-Groningen.pdf> (PvdA)
- https://provincieg groningen.sp.nl/sites/provincieg groningen.sp.nl/files/attach-ments/ps_verkiezingsprogramma_sp_groningen_v02_1.pdf (SP)
- https://provincieg groningen.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:da869af8-be4a-42d1-a4f7-ded8ae3867d0/verkiezingsprogramma+christenunie+ps+gronin-gen.pdf?format=save_to_disk (ChristenUnie)

Drenthe

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploa-ded/drenthe.vvd.nl/files/63cfb01abe634/vvd-drenthe-verkiezingsprogramma-7553.pdf> (VVD)
- <https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Drenthe/Drenthe/documen-ten/Verkiezingsprogramma%20CDA%20Drenthe%2009-12-2022.pdf> (CDA)
- https://drenthe.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2022-12/SAMEN%20EER-LIJK%20DUURZAAM_verkiezingsprogramma%20GroenLinks%20Drenthe.pdf (GroenLinks)
- <https://d66.nl/drenthe/wp-content/uploads/sites/297/2023/02/Verkiezingspro-gramma-D66-Drenthe-PS-2023-2027.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_DRENTHE.pdf (Forum voor Democratie)
- <https://www.pvvdrenthe.nl/standpunten/programma> (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_DRENTHE_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://drenthe.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/67/2023/01/Verkiezingspro-gramma-PvdA-Drenthe.pdf> (PvdA)
- <https://drenthe-2023.sp.nl/sites/drenthe.sp.nl/files/2023-02/Verkiezingspro-gramma%20PS%20Drenthe%202023.pdf> (SP)
- https://drenthe.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:f3436f8b-a002-4821-b62c-70c46f2ebe2a/cu+drenthe+verkiezingsprogramma+2023-2027.pdf?for-mat=save_to_disk (ChristenUnie)

Flevoland

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/flevoland.vvd.nl/files/5c371553c2d1d/programma-ps-2019-vvd-def-2.pdf> (VVD)
- <https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Flevoland/PS%20verkiezingen%202023/Verkiezingsprogramma%202023-2027.pdf> (CDA)
- <https://flevoland.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2023-01/GL%20PS%20Flevoland%20Verkiezingsprogramma%202023-2027%20%28lange%20versie%29.pdf> (GroenLinks)
- <https://d66.nl/flevoland/wp-content/uploads/sites/302/2022/12/Programma-PS2023-Flevoland-Groene-Groei-in-een-Veerkrachtige-Provincie.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_FLEVOLAND.pdf (Forum voor Democratie)
- <https://www.pvvflevoland.nl/standpunten/kernpunten> (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingenprogramma_FLEVOLAND_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://ikschrijfmevoorflevoland.nl/uploads/Verkiezingsprogramma%20PS%202023%20-%202027.pdf> (PvdA)
- <https://flevoland-2023.sp.nl/sites/flevoland.sp.nl/files/2023-02/SPFlevoland-PS23-verkiezingsprogramma.pdf> (SP)
- <https://flevoland.christenunie.nl/verkiezingsprogramma-2023-2027> (ChristenUnie)

Overijssel

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/overijssel.vvd.nl/files/63f717558b4d5/vvd-overijssel-vkp-pdf.pdf> (VVD)
- https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Overijssel/Stat-enfractie%20Overijssel/Documenten/22.086%20A5%20CDA%20Overijssel%20VerkiezingsVisie%202023_01.pdf (CDA)
- https://overijssel.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2023-01/Verkiezingsprogramma%20GroenLinks%20Overijssel%202023_0.pdf (GroenLinks)
- <https://d66.nl/overijssel/wp-content/uploads/sites/347/2023/01/VPD66-Overijssel.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_OVERIJSSEL.pdf (Forum voor Democratie)
- https://www.pvvoverijssel.nl/images/documenten/PVV_Overijssel_Verkiezingenprogramma_2023-2027.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingenprogramma_OVERIJSSEL_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)

- <https://overijssel.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/378/2023/02/Eerlijk-Sociaal-Overijssel-Verkiezingsprogramma-PvdA-Overijssel-2023-2027.pdf> (PvdA)
- <https://overijssel-2023.sp.nl/sites/overijssel.sp.nl/files/2023-02/Verkiezingsprogramma%20SP%20Overijssel%202023.pdf> (SP)
- <https://overijssel.christenunie.nl/k/n6129/news/view/1427539/53086/ruimte-voor-elkaar.html> (ChristenUnie)

Gelderland

- <https://vvd-gelderland.nl/files/Verkiezingsprogramma%20provincie%20Gelderland%202023.pdf> (VVD)
- <https://samenvoorgelderland.nl/wp-content/uploads/2023/02/Verkiezingsprogramma-PS-2023-vastgesteld-februari-2023.pdf> (CDA)
- <https://verkiezingsprogrammagroenlinksgelderland.nl/wp-content/uploads/2023/01/GL-GLD-EINDVERSIE-Verkiezingsprogramma-2023-2027-definitief20230114.pdf> (GroenLinks)
- <https://d66.nl/gelderland/wp-content/uploads/sites/306/2022/11/VKP-D66-Gelderland-2023-2027.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_GELDERLAND.pdf (Forum voor Democratie)
- https://www.pvv-gelderland.nl/images/stories/pdf/Verkiezingsprogramma_PVV_Gelderland_2023-2027.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_GELDERLAND_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- https://gelderland.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/475/2023/01/verkiezingsprogramma_internet-V3.pdf (PvdA)
- <https://gelderland-2023.sp.nl/sites/gelderland.sp.nl/files/2023-02/VERKIEZINGS-PROGRAMMA%20SP%20GELDERLAND%202023%20-%202027.pdf> (SP)
- https://gelderland.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:01bbb1f-d020-4453-841f-363bb197c659/180924+christenunie+gelderland+verkiezingsprogramma+2019.pdf?format=save_to_disk&ext=.pdf (ChristenUnie)

Noord-Brabant

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/brabant.vvd.nl/files/63be84e48064a/verkiezingsprogramma-vvd-ps-brabant-2023-2027.pdf> (VVD)
- https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Noord_Brabant/Verkiezingsprogramma%20CDA%20Brabant%20PS%202023.pdf (CDA)
- <https://brabant.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2022-12/verkiezingsprogramma%20groenlinks%202023-2027.pdf> (GroenLinks)
- <https://d66.nl/brabant/wp-content/uploads/sites/406/2023/02/Verkiezingsprogramma-D66-noord-brabant-2.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_NOORDBRABANT.pdf (Forum voor Democratie)
- https://www.pvvnordbrabant.nl/images/def_verkiezingsprogramma_PVVNB_2023-2027_1.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_NOORD-BRABANT_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://brabant.pvda.nl/verkiezingsprogramma23/> (PvdA)
- [https://noord-brabant.sp.nl/sites/noord-brabant.sp.nl/files/attachments/brabant is van ons allemaal 0.pdf](https://noord-brabant.sp.nl/sites/noord-brabant.sp.nl/files/attachments/brabant%20is%20van%20ons%20allemaal%200.pdf) (SP)
- <https://noordbrabant.christenunie.nl/programma> (ChristenUnie-SGP)

Limburg

- <https://www.vvdlimburg.nl/pdf/Verkiezingsprogramma%20VVD%20.pdf> (VVD)
- https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/form_definitions/Verkiezingsprogramma%20CDA%20Limburg%202023-2027.pdf (CDA)
- <https://limburg.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2023-01/GLL%20Verkiezingsprogramma%202023-2027.pdf> (GroenLinks)
- <https://d66.nl/limburg/wp-content/uploads/sites/324/2023/02/Verkiezingsprogramma-D66-Limburg-2023-2027.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_LIMBURG.pdf (Forum voor Democratie)
- https://www.pvvl limburg.nl/images/DOCS/PVV_Limburg_programma_2023-2027.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_LIMBURG_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://limburg.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/149/2022/12/Voor-een-sterk-sociaal-en-duurzaam-Limburg-PvdA-Limburg-programma.pdf> (PvdA)

- https://limburg.sp.nl/sites/limburg.sp.nl/files/attachments/sp_verkiezingsprogramma_2023-2027_provinciale_staten_limburg_vastgesteld_pag_01.pdf (SP)
- https://limburg.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:4b68b8ad-4c12-4a3a-894e-c280a2e1b3de/verkiezingsprogramma+cu+limburg+2023-2027.pdf?format=save_to_disk (ChristenUnie)

Zeeland

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/zeeland.vvd.nl/files/63c58f224a898/vvd-verkiezingsprogramma-ps-2023-2027-definitief.pdf> (VVD)
- <https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Zeeland/Documenten/Verkiezingsprogramma%20CDA%20Zeeland-3-2.pdf> (CDA)
- <https://d66.nl/zeeland/wp-content/uploads/sites/374/2023/01/Verkiezingsprogramma-D66-Zeeland-2023-2027.pdf> (D66)
- <https://zeeland.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2023-02/230129%20PS23%20-%20Verkiezingsprogramma%20PvdA%20GroenLinks%20Zeeland%20%281%29.pdf> (GroenLinks-PvdA)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_ZEELAND.pdf (Forum voor Democratie)
- https://www.pvvzeeland.nl/images/zeeland2023/programma/Verkiezingsprogramma_PVV_Zeeland_2023-2027.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/03/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_ZEELAND_2023_DEF.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://zeeland-2023.sp.nl/sites/zeeland.sp.nl/files/2023-02/Verkiezingsprogramma%20SP%202023-2027%20DEF.pdf> (SP)
- <https://zeeland.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:a5dc73fd-4bb9-4f4f-94b4-276fe10101a5/verkiezingsprogrammacu2023-27cklein.pdf> (ChristenUnie-SGP)

Zuid-Holland

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/zuidholland.vvd.nl/files/63dd05eeebcd9/verkiezingsprogramma-vvd-zuid-holland-2023-2027-1.pdf> (VVD)
- https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Zuid_Holland/Verkiezingen_PS23/Programma-PS23-27-v1%20%28def%29_01.pdf (CDA)
- <https://zuidholland.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2023-01/Verkiezingsprogramma%20Groenlinks%20Zuid-Holland.pdf> (GroenLinks)
- <https://d66.nl/zuidholland/wp-content/uploads/sites/375/2023/02/VKP-D66ZH-23-27.pdf> (D66)

- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_ZUIDHOLLAND.pdf (Forum voor Democratie)
- <https://www.pvvzuidholland.nl/index.php/verkiezingsprogramma> (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_ZUID-HOLLAND_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://zuidholland.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/480/2022/12/Verkiezingsprogramma-Partij-van-de-Arbeid-PS2023.pdf> (PvdA)
- <https://noord-brabant.sp.nl/sites/noord-brabant.sp.nl/files/attachments/brabant-is-van-ons-allemaal-0.pdf> (SP)
- https://zuid-holland.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:63e0f1fe-3608-4f50-97fc-21ce72e2318e/christenunie+zh+2023_2027+def+online+02+%281%29.pdf?format=save_to_disk (ChristenUnie)

Noord-Holland

- <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/noordholland.vvd.nl/files/63fd29d29f8a7/vvd-verkiezingsprogramma-ps-2023-2027-docx.pdf> (VVD)
- https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Noord_Holland/CDA%20Noord-Holland%20Verkiezingsprogramma%202023-2027.pdf (CDA)
- https://noordholland.groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2022-12/Programma%2023-27%20-%20Verder%20voor%20Verandering_0.pdf (GroenLinks)
- <https://d66.nl/noordholland/verkiezingsprogramma/hoofdstuk-5/> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_NOORD_HOLLAND.pdf (Forum voor Democratie)
- https://www.pvv-noordholland.nl/images/Verkiezingsprogramma_PVV_NH_2023-2027.pdf (PVV)
- https://boerbürgerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_NOORD-HOLLAND_2023.pdf (BoerBurgerBeweging)
- <https://noordholland.pvda.nl/wp-content/uploads/sites/346/2023/01/PvdA-Verkiezingsprogramma-PS-NH-2023-2027.pdf> (PvdA)
- <https://noordholland-2023.sp.nl/sites/noordholland.sp.nl/files/2023-02/VERKIEZINGSPROGRAMMA%20SP%20-%20PS%202023.pdf> (SP)
- https://noordholland.christenunie.nl/l/library/download/urn:uuid:f67d8c21-7d0f-485d-a9d7-a81a58287ab6/2023-2027+verkiezingsprogramma+cu+ps+nh.pdf?format=save_to_disk (ChristenUnie)

Utrecht

- <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-02/VVD.pdf> (VVD)
- <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-02/Verkiezingsprogramma%20Provinciale%20Staten%202023%20CDA.pdf> (CDA)
- <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-02/GroenLinks.pdf> (GroenLinks)
- <https://d66.nl/provincieutrecht/wp-content/uploads/sites/351/2023/03/D66-Provincie-Utrecht-Verkiezingsprogramma.pdf> (D66)
- https://fvd.nl/files/provincies/FVD_PS_PROGRAMMA_UTRECHT.pdf (Forum voor Democratie)
- https://pvvutrecht.nl/wp-content/uploads/2022/02/Verkiezingsprogramma-PVV-Utrecht-2022-2026_DEFVersie.pdf (PVV)
- <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-02/Verkiezingsprogramma%20Provinciale%20Staten%202023%20PvdA.pdf> (PvdA)
- <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-02/Verkiezingsprogramma%20Provinciale%20Staten%202023%20SP.pdf> (SP)
- <https://www.provincie-utrecht.nl/sites/default/files/2023-02/ChristenUnie.pdf> (ChristenUnie)
- https://boerbuerbeweging.nl/wp-content/uploads/2023/01/BBB_PS_Verkiezingsprogramma_UTRECHT_2023.pdf (BBB)

Bijlage: Vragenlijst

Instructie

In de vragenlijst komen gesloten en open vragen voor. Soms is het mogelijk om één antwoord aan te klikken en soms kunnen meerdere antwoorden aangeklikt worden. De vragenlijst is geheel anoniem en in maximaal 10 minuten in te vullen.

Algemene vragen

In welke provincie werkt u?

- Drenthe
- Flevoland
- Friesland
- Gelderland
- Groningen
- Limburg
- Noord-Holland
- Noord-Brabant
- Overijssel
- Utrecht
- Zeeland
- Zuid-Holland

Rond welke thema's was de laatste drie jaar in uw provincie sprake van maatschappelijke onrust? Meerdere antwoorden invullen is toegestaan.

- Aanleg nieuwe wegen
- Aardgaswinning
- Asielzoekers
- Black Lives Matter/institutioneel racisme
- Coronapandemie
- Klimaatcrisis
- Plaatsing van windmolens
- Stikstofcrisis (inclusief boerenprotesten)
- Toeslagenaffaire
- Vliegvelden (aanleg/uitbreiding/geluidsoverlast)

- Wolven
- Wooncrisis
- Zwarte Piet
- 5G-zendmasten
- Anders, namelijk: _____

Op welke thema's heeft de provincie de laatste drie jaar een rol in de aanpak gehad? Meerdere antwoorden invullen is toegestaan.

- Aanleg nieuwe wegen
- Aardgaswinning
- Asielzoekers
- Black Lives Matter/institutioneel racisme
- Coronapandemie
- Klimaatcrisis
- Plaatsing van windmolens
- Stikstofcrisis (inclusief boerenprotesten)
- Toeslagenaffaire
- Vliegvelden (aanleg/uitbreiding/geluidsoverlast)
- Wolven
- Wooncrisis
- Zwarte Piet
- 5G-zendmasten
- Anders, namelijk:

Welke rol had de provincie in het verminderen van de onrust door de aanleg van nieuwe wegen?

NB: Deze en de volgende twee vragen zijn voor alle hiervoor benoemde thema's gesteld.

Is er bij de invulling van deze rol gebruik gemaakt van bestaande instrumenten? Denk daarbij breed, bijvoorbeeld aan bevoegdheden, activiteiten, et cetera.

- Nee er is geen gebruik gemaakt van bestaande instrumenten
- Ja, van de volgende instrumenten:

Wat was het effect van de inzet van de instrumenten op deze maatschappelijke onrust?

- De-escalerend effect
- Escalerend effect
- Geen effect

De interactie tussen de provincie en gemeenten

Werd uw provincie door bepaalde gemeenten in algemene zin betrokken bij het beheersen van de vormen van maatschappelijke onrust?

- Weet ik niet
- Nee, niet betrokken door de gemeente
- Ja, op de volgende wijze: _____

Had de inbreng van de provincie naar uw mening voor gemeenten meerwaarde bij het beheersen van de maatschappelijke onrust?

- Nee
- Ja

Had de inbreng van de gemeenten naar uw mening voor de provincie meerwaarde bij het beheersen van de maatschappelijke onrust?

- Nee
- Ja

Heeft u suggesties om de interbestuurlijke samenwerking tussen uw provincie en gemeenten te optimaliseren voor het beheersen van maatschappelijke onrust?

- Nee
- Ja

De interactie tussen de provincie en de Rijksoverheid

Werd de Rijksoverheid door de provincie betrokken bij het voorkomen/tegengaan van maatschappelijke onrust in uw provincie?

- Weet ik niet
- Nee, de Rijksoverheid werd niet betrokken
- Ja, op de volgende wijze:

Welke actieve rol had de Rijksoverheid bij de vormen van maatschappelijke onrust?

- Geen
- De volgende rol:

Had de inbreng van de Rijksoverheid naar uw mening voor de provincie meerwaarde bij het beheersen van de maatschappelijke onrust?

- Nee
- Ja

Had de inbreng van de provincie naar uw mening voor de Rijksoverheid meerwaarde bij het beheersen van de maatschappelijk onrust?

- Nee
- Ja

Heeft u suggesties om de interbestuurlijke samenwerking tussen uw provincie en de Rijksoverheid te optimaliseren voor het beheersen van maatschappelijke onrust?

- Nee
- Ja

Het thema maatschappelijke onrust in de toekomst

In hoeverre zal maatschappelijke onrust binnen uw provincie een thema worden vanuit het perspectief van de toekomstige coalitieakkoorden?

- Dit zal geen thema worden
- Ik verwacht dat dit een van de thema's zal zijn
- Ik verwacht dat dit een belangrijk thema wordt
- Ik verwacht dat dit een zeer belangrijk thema wordt

Met een aantal respondenten zouden we graag in groepsverband een Teamsoverleg willen plannen om nog eens dieper in te gaan op de behoefte aan handelingsperspectief en mogelijkheden tot (meer) verbinding met gemeenten en Rijksoverheid. Indien u daaraan zou willen meewerken (wat wij hopen), vul dan s.v.p. uw e-mailadres in. In de verwerking van de vragenlijst worden deze adressen losgekoppeld van de vorige vragen, zodat uw anonimiteit gewaarborgd is.

Vul hier uw e-mailadres in:

Bureau Beke

Turfstraat 1
6811 HL Arnhem
T 026 443 86 19
info@beke.nl



bureaubeke.nl