



The Hague Centre
for Strategic Studies

Samenleving in Transitie: Balanceren tussen Hoop en Vrees Strategische Monitor Politie 2025

Frank Bekkers

Januari 2025





Samenleving in Transitie: Balanceren tussen Hoop en Vrees

Strategische Monitor Politie 2025

Auteur:

Frank Bekkers

Met bijdragen van:

Gerben Bakker, Jesse Kommandeur, Nora Nijboer en
Emma Bokel

Omslagafbeelding gemaakt met AI.

Januari 2025

De Strategische Monitor Politie is opgesteld in opdracht van de Directie Strategie & Innovatie van de Korpsleiding Nederlandse politie, als onderdeel van een meerjarig onderzoeksprogramma dat in opdracht van de Nederlandse politie door HCSS wordt uitgevoerd. Dit programma duidt actuele en mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de internationale en maatschappelijke omgeving van belang voor de positie, rollen en taken van de politie; en heeft zo een signalerende en agenderende functie ten behoeve van de strategievorming van de Nederlandse politie.

© *The Hague* Centre for Strategic Studies. All rights reserved. No part of this report may be reproduced and/or published in any form by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from HCSS. All images are subject to the licenses of their respective owners.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1.	Waarom een Strategische Monitor Politie?	1
1.2.	Deel van een groter geheel	2
1.3.	Leeswijzer	3
2.	Het raamwerk	4
2.1.	Maatschappelijke stabiliteit als maatstaf en fenomeen	4
2.2.	Maatschappelijke stabiliteit en vitale belangen	6
2.3.	Waar staan we op de escalatieladder	7
3.	Een wereld in verandering	9
3.1.	Complexiteit en onzekerheid	9
3.2.	De netwerksamenleving	11
3.3.	Strijd van narratieven	13
3.4.	Subconclusie	16
4.	Dynamiek van buiten naar binnen	18
4.1.	Mondiale netwerken en ketens	18
4.2.	Europa in de geopolitieke machtsstrijd	22
4.3.	Hybride conflictvoering	25
4.4.	Rol sociale mediaplatforms	27
4.5.	<i>Artificial Intelligence</i> als disruptor	29
4.6.	De democratisering van geweld	31
4.7.	Klimaatcrisis en klimaatregelen	32
4.8.	Subconclusie	35
5.	Dynamiek van binnenuit	37
5.1.	Veiligheid van alles?	38
5.2.	De veiligheidsuitdagingen van een stadstaat	41
5.3.	Onvrede en wantrouwen	43
5.4.	Staat van de rechtsstaat	46
5.5.	Privatisering van publieke functies	49
5.6.	Een nieuw sociaal contract?	51
5.7.	Brede maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht	53
5.8.	Subconclusie	56
6.	Slotbeschouwing	58
6.1.	Waakzaamheid is geboden	58
6.2.	Aandachtspunten voor beleid	61
6.3.	Lacunes in kennis	62
	Bijlage: Horizonscan	63

1. Inleiding

1.1. Waarom een Strategische Monitor Politie?

Het is een cliché maar daarmee niet minder waar: we leven in turbulente tijden. Als veranderingen snel gaan ligt het gevaar van handelen met een logica van het verleden op de loer. Ook de Nederlandse politie heeft te maken met een dynamische samenleving waarin nieuwe vraagstukken – of bestaande vraagstukken in een nieuw jasje – zich in hoog tempo aandienen. Deze vraagstukken staan meestal niet op zichzelf maar zijn het gevolg van en maken onderdeel uit van grote mondiale ontwikkelingen waarmee de Nederlandse samenleving wordt geconfronteerd. De politie moet een goed inzicht hebben in een wereld in verandering om haar koers, positie en inzet voor de toekomst – met andere woorden: haar strategie – vast te kunnen stellen. Dat is, in het kort, de bestaansgrond van deze eerste Strategische Monitor voor de Nederlandse politie.

Het doel van deze Monitor is om de actuele dynamiek inwerkend op en binnen de Nederlandse samenleving – het werkterrein van de politie – te beschrijven en te duiden, om daarmee het proces van strategievorming binnen de politie te informeren. De primaire doelgroep van de Monitor is de strategie- en beleidsmakers van de Nederlandse politie. Daarnaast is de Monitor een middel om een professionele dialoog te kunnen voeren met samenwerkingspartners en stakeholders van de politie over de impact van ontwikkelingen in de omgeving. Op deze wijze kan gestructureerd inhoud worden gegeven aan een signalerende en adviserende rol op strategisch niveau. Tenslotte wil de Monitor een breder publiek van geïnteresseerden in het werkterrein van de politie bereiken, om zo het publieke debat over de hier aangekaarte onderwerpen te voeden.

Het Latijnse woord 'monitor' betekent 'hij die herinnert aan, waarschuwt, adviseert'. Dit begrip verbindt zo verleden ('herinneren aan'), toekomst ('waarschuwen') en heden ('adviseren'). Oftewel: de Strategische Monitor Politie analyseert feitelijke trends en ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar als basis voor het verkennen van de mogelijke toekomst (of toekomst) met een tijdshorizon van ongeveer vijf jaar, met als doel in het heden geïnformeerde strategische keuzes te kunnen maken. De urgentie die in het 'waarschuwen' zit, komt tot uiting in het feit dat de Monitor vooral naar 'dreigingen' kijkt; 'kansen' zijn gelegen in het adequaat tegen gaan van en omgaan met deze dreigingen. Dit waarschuwende perspectief kleurt de Monitor, iets waar de lezer zich bewust van moet zijn.

Het is de intentie om de komende jaren periodiek nieuwe edities van de Strategisch Monitor Politie te publiceren. Deze eerste editie vormt een zekere 'nulmeting' met een brede scope. Volgende edities zullen meer gericht zijn op veranderde of nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van de vorige Monitor.

1.2. Deel van een groter geheel

De Strategische Monitor Politie is opgesteld in opdracht van de Directie Strategie & Innovatie van de Korpsleiding Nederlandse politie, als onderdeel van het meerjarig onderzoeksprogramma dat sinds medio 2022 in opdracht van de Nederlandse politie door HCSS wordt uitgevoerd. Dit programma duidt actuele en mogelijke toekomstige ontwikkelingen in de internationale en maatschappelijke omgeving van belang voor de positie, rollen en taken van de Nederlandse politie; en heeft zo een signalerende en agenderende functie ten behoeve van de strategievorming van de politieorganisatie.

Onderdeel van dit onderzoeksprogramma is het uitvoeren van thematische verdiepende studies. In deze Monitor is veel gebruik gemaakt van de volgende verdiepende studies, zonder dat daar altijd expliciet naar wordt verwezen:

- *Maatschappelijke ontgoocheling van de middenklasse. Optreden, oorzaken en gevolgen*, februari 2023.
- *Competitie tussen grootmachten en maatschappelijke stabiliteit in Nederland. De risico's van Russisch gas, Chinese grondstoffen en Taiwanese chips voor vitale sectoren*, april 2023.
- *De staat van de Rechtsstaat. Waar staan we, waar gaan we naartoe?*, juni 2023.
- *Next generation organised crime*, juni 2023.
- *Het Sociaal Contract. Verwachtingen en spanningen in de democratische rechtsorde*, februari 2024.
- *De impact van de AI-transformatie op de maatschappelijke stabiliteit*, april 2024.
- *Geweld aan de horizon: Trends omtrent geweld en maatschappelijke stabiliteit*, november 2024.
- *Veilige stad. Uitdagingen voor hoogstedelijke gebieden in Nederland*, publicatie verwacht begin 2025.

1.3. Leeswijzer

Algemeen. Deze Strategische Monitor Politie kijkt breed naar het (al dan niet) functioneren van onze democratische rechtsstaat en wat dat betekent voor recht, orde en veiligheid in onze maatschappij. De Monitor werkt een *capita selecta* van relevante thema's uit op basis van een onderbouwde inschatting van belangrijke actuele en opkomende ontwikkelingen die op de samenleving afkomen. De Monitor signaleert en waarschuwt en heeft zo een agenderende werking. Uitwerking van mogelijke handelingsperspectieven in antwoord op de gesignaleerde uitdagingen behoort niet tot zijn functie.

H2: Raamwerk beschrijft het redeneerkader voor deze Monitor. Het begrip 'maatschappelijke stabiliteit' heeft daarin een centrale plaats. De politie draagt bij aan de instandhouding van de maatschappelijke stabiliteit; niet als enige, maar wel als grootste en meest zichtbare organisatie. Een holistische kijk op de maatschappelijke stabiliteit is onontbeerlijk om de relevante dynamiek goed te snappen.

H3: Een wereld in verandering geeft een overzicht van grote ontwikkelingen die onze maatschappij fundamenteel hebben veranderd en nog aan het veranderen zijn. Daarbij ontstaan nieuwe maatschappelijke stabiliteitsvraagstukken of worden bestaande vraagstukken in een nieuw licht geplaatst. Die dynamiek kan maatschappelijke *instabiliteit* veroorzaken als we niet waakzaam zijn. Zelfs in een functionerende democratische rechtsorde als de Nederlandse.

H4: Dynamiek van buiten naar binnen. Nederland wordt geconfronteerd met trends en ontwikkelingen in de wereld waarop ons land niet of nauwelijks invloed kan uitoefenen, maar die wel grote gevolgen kunnen hebben voor de welvaart en het welzijn van de Nederlandse bevolking. Dit hoofdstuk gaat in op deze globale trends en hun aangrijpingspunten op de maatschappelijke stabiliteit.

H5: Dynamiek van binnenuit. Naast de trends die van buiten op de samenleving afkomen, verandert de samenleving ook van binnenuit – in het besef dat deze scheiding verre van absoluut en eenduidig is. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen die binnen de samenleving spelen en hoe ze de maatschappelijke stabiliteit beïnvloeden nader beschouwd. Hierbij wordt in het bijzonder ingezoomd op het functioneren van de overheid en instituties als dragers van onze rechtsstaat en democratie; en op de wijze waarop ze de dynamiek van binnenuit (kunnen) beïnvloeden.

H6: Slotbeschouwing poogt het voorgaande samen te brengen in een synthese: waar staan we en wat zijn mogelijke omslagpunten voor mogelijke ver(der)gaande vormen van destabilisatie? Wat vormen daarbij onze blinde vlekken waar we, in het kader van prudente beleidsvorming op langere termijn, meer over zouden moeten weten?

Bijlage: Horizonscan. Korte beschrijving van de horizonscan die HCSS periodiek uitvoert om opkomende ontwikkelingen in kaart te brengen.

2. Het raamwerk

In dit hoofdstuk beschrijven we het redeneerkader voor deze Monitor. Het begrip 'maatschappelijke stabiliteit' heeft daarin een centrale plaats.

2.1. Maatschappelijke stabiliteit als maatstaf en fenomeen

De politie ondersteunt ('dienstbaar') en handhaaft ('waakzaam') de regels en waarden van de rechtsstaat. Zij richt zich daarbij op alle burgers, individueel of verenigd in bedrijven, instellingen en organisaties. Zoals de Politiewet 2012 in artikel 3 stelt: "De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven."¹ Vanuit deze opdracht draagt de politie bij aan de 'maatschappelijke stabiliteit' van Nederland. De politie is niet de enige publieke instantie die bijdraagt aan een stabiele maatschappij, en heeft maar beperkt controle over de *outcome* van haar handelen.² Maar zij is wel een hele grote en gezichtsbepalende partij, met bijna 70.000 medewerkers, waarvan ca. een derde direct zichtbaar 'op straat'. Ze is ook een kennisautoriteit die uit dien hoofde nuttig kan en moet bijdragen aan het debat over die rechtsregels – zijn ze (nog) toepasselijk en uitvoerbaar; hebben ze de juiste (menselijke) maatvoering? Zoals korpschef Janny Knol in een interview met NRC stelde: "De politie moet nadrukkelijker deelnemen aan het publieke debat"³.

In deze Monitor, en in de studies die eraan ten grondslag liggen of eruit voortvloeien, is maatschappelijke stabiliteit en de samenstellende elementen daarvan het centrale onderwerp van onderzoek. Als fenomeen – hoe staat het ervoor, waar gaat het naar toe? – en als maatstaf – gaat het de goede of verkeerde kant op, waar moeten we extra op letten? We hanteren daarbij de volgende werkdefinitie:

Maatschappelijke stabiliteit is het ongestoord functioneren van het dynamische Nederlandse leefklimaat waarin individuen, groepen en instituties vrij en beschermd kunnen functioneren en samenleven, verzekerd van de verworvenheden en de continuïteit van de Nederlandse democratische rechtsstaat en de daarin gedeelde waarden.

Maatschappelijke stabiliteit gaat over recht, orde en veiligheid, over vrede, sociale cohesie en vertrouwen, over ordentelijke politieke en maatschappelijke processen. Maar het verwijst ook altijd naar zijn tegendeel. Volledige stabiliteit is een illusie. Verstoringen zijn er altijd en zijn soms zelfs nodig om de maatschappij bij de tijd te houden. We maken ons vooral druk over stabiliteit als inbreuken erop, zoals conflicten, spanningen, criminaliteit, onrust of polarisatie, uit de hand lopen en wezenlijk afbreuk (dreigen te) doen aan de continuïteit en

¹ Zie Jaco van Hoorn en Auke van Dijk, *De betekenis van de politie in de samenleving*, februari 2024.

² Zo leidt, bijvoorbeeld, slechts een deel van de door de politie aangebrachte opsporingszaken tot vervolging door het openbaar ministerie en een nog kleiner deel tot veroordeling door de rechtsspraak.

³ Zie Nieuwe korpschef Janny Knol: 'Politie moet nadrukkelijker deelnemen aan het publieke debat' - NRC

Volledige maatschappelijke stabiliteit is een illusie. We moeten ons vooral druk maken als inbreuken op de stabiliteit het functioneren van onze maatschappij als geheel bedreigen.

rechtsordelijkheid van de samenleving. Dit vormt een systemisch risico, d.w.z. een risico op het falen van (het functioneren van) onze samenleving als geheel. Vandaar dat we in deze Monitor met een holistische blik een breed scala aan opkomende risico's en dreigingen beschouwen die instabiliteit, escalerend geweld of conflict in de Nederlandse samenleving kunnen veroorzaken of met zich mee kunnen brengen.

In onderliggende studies voor deze Monitor zijn een groot aantal indicatoren gebruikt om de toestand, ontwikkeling en/of verwachting ten aanzien van verschillende aspecten van maatschappelijke (in)stabiliteit te belichten – waar mogelijk kwantitatief. Dit kan op verschillende niveaus; maatschappelijke stabiliteit is naast een veelkleurige ook een gelaagde grootheid, met drie in elkaar overlopende niveaus:

- Op het niveau van de samenleving als geheel gaat het om maatstaven als de opkomst bij verkiezingen, frequentie en omvang van demonstraties en de kwaliteit van de rechtsspraak. Stabiliteit wijst op het belang van ordenend beleid ten opzichte van chaotische krachten van buitenaf. Dergelijk beleid wordt in eerste aanleg op dit nationale niveau gevormd.
- Op individueel niveau is stabiliteit een kwestie van normconforme deelname aan de samenleving, waarbij we vooral alert zijn op afwijkingen hiervan: afhaakgedrag, radicalisering en antisociaal of crimineel gedrag. Belangrijk op dat niveau is de perceptie van burgers over (aspecten van) de samenleving, niet in de laatste plaats ten opzichte van de overheid, de politiek, het gezag en de gezagsdragers. Niet alleen omdat dat mogelijk iets zegt over wat er echt aan de hand is (waarbij altijd de vraag speelt of 'de burger' het goed ziet), maar ook omdat er sprake kan zijn van *self fulfilling prophecies*.
- Daartussen zit het niveau van maatschappelijke groeperingen, uitgesplitst naar opleiding, inkomen, sociale status, geloof, politieke voorkeur en nog veel meer aspecten van diversiteit. Op dit niveau kijken we hoe individuele gedragingen en eventueel misdragingen samenkomen in grotere bewegingen met maatschappelijke impact.

Factoren die uiting geven aan of leiden tot maatschappelijk ongenoegen op dit laatste niveau zijn voor de doeleinden van deze Monitor vaak het interessantst. Wantrouwen en spanningen tussen bevolkingsgroepen of tussen burgerbewegingen en autoriteiten en instituties – waarin 'wij' en 'zij' tegenover elkaar komen te staan – zijn in het algemeen bedreigender voor de maatschappelijke stabiliteit dan individuele ontsporingen. En voor het macroniveau geldt dat Nederland niet het land is van grote revoluties.

Dreigende maatschappelijke instabiliteit worden tegengegaan door weerbaarheid en veerkracht van en in de samenleving. Ook hier kunnen we drie niveaus onderscheiden. Op het niveau van de individuele weerbaarheid en veerkracht is bijvoorbeeld bekend dat burgers die zich in staat voelen om anderen op ongewenst gedrag aan te spreken veel minder spanningen ervaren dan burgers die dit niet kunnen of durven. Op samenlevingsniveau is er het geheel aan meer of minder geformaliseerde beginselen, waarden, wetten, regels en omgangsvormen van onze democratische rechtsstaat; alsmede de nationale⁴ instituties die deze grondslagen van de democratische rechtsstaat in het publieke domein behartigen. Daartussen zit het complexe sociaal-maatschappelijke weefsel van decentrale publieke diensten en instanties, maar ook van allerlei relaties in groepsverband, van partij tot vakbond, van sportvereniging tot kerk. Zulke groeperingen bieden geborgenheid en stabiliteit en dragen bij tot de ontwikkeling van gemeenschapsgevoel. Het zijn sterke banden die mensen vrijwillig aangaan en die bovendien een stevige buffer vormen tegen een te opdringerige staat.

⁴ Met de aantekening dat de EU-kaders en -instituties steeds belangrijker worden.

2.2. Maatschappelijke stabiliteit en vitale belangen

De vitale belangen van Nederland zijn sinds 2007 verwoord in de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS), waarvan in 2023 een nieuwe editie is verschenen.⁵ De NVS is een periodiek strategisch plan waarin de maatregelen staan die de regering wil uitvoeren om dreigingen tegen de veiligheidsbelangen van Nederland tegen te gaan. De NVS definieert zes vitale belangen van nationale veiligheid die moeten worden beschermd om het functioneren van Nederland als een soevereine staat te garanderen en grootschalige ontwrichting te voorkomen.

- 1. Territoriale veiligheid.** Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden en haar EU en NAVO bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.
- 2. Fysieke veiligheid.** Het ongestoord functioneren van de mens in het Koninkrijk der Nederlanden en zijn omgeving.
- 3. Economische veiligheid.** Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden als een effectieve en efficiënte economie.
- 4. Ecologische veiligheid.** Het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij het Koninkrijk der Nederlanden.
- 5. Sociale en politieke stabiliteit.** Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de democratische rechtsstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en de daarin gedeelde waarden.
- 6. Internationale rechtsorde.** Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid, inclusief mensenrechten, en effectieve multilaterale instituties en regimes, alsmede het goed functioneren van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie.

Het vitale belang 'sociale en politieke stabiliteit' ligt dicht bij het concept van maatschappelijke stabiliteit. Maar ook de andere vitale belangen beïnvloeden de maatschappelijke stabiliteit. Externe bedreigingen van de territoriale veiligheid kunnen leiden tot onrust, vluchtelingenstromen en instabiliteit binnen de samenleving. Maatschappelijke stabiliteit is gebaat bij een effectieve en efficiënte economie waarin werkgelegenheid, welvaart en kansen voor iedereen worden bevorderd. Omgekeerd kunnen grote economische ongelijkheid, hoge werkloosheid of ernstige economische crises leiden tot sociale onrust, ontevredenheid en politieke instabiliteit. Gebrek aan fysieke veiligheid, mensen die zich niet veilig voelen in hun dagelijkse leven, leidt tot angst, wantrouwen en onzekerheid. Ecologische veiligheid is medebepalend voor het welbevinden van mensen. De klimaatcrisis kan leiden tot groot ongemak, incidenten en rampen. Zowel het uitblijven als het doorvoeren van stevige klimaatmaatregelen kan

⁵ Rijksoverheid, *De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 3 april 2023, p12.

Deze Monitor reflecteert de verbreding van het begrip ‘veiligheid’ en de gegroeide overlap tussen internationale en binnenlandse veiligheid.

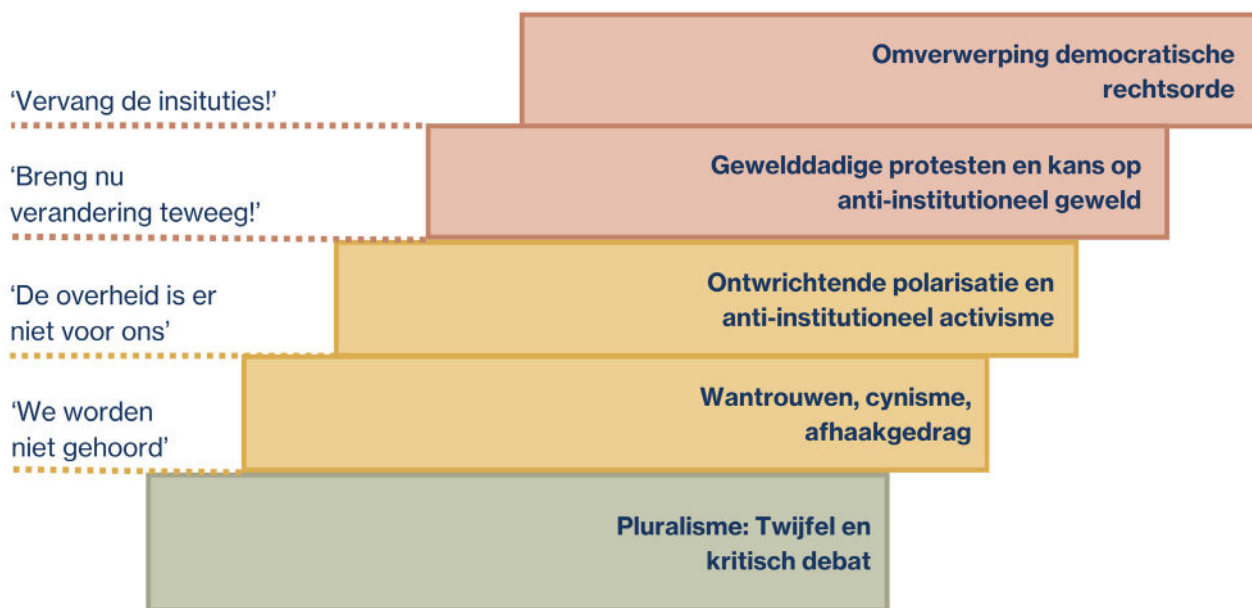
maatschappelijke onrust veroorzaken. Tenslotte bedreigt een gebrek aan een effectieve internationale rechtsorde de stabiliteit van regio's en individuele landen rond of in Europa, met allerlei mogelijke *spillover*-effecten voor Nederland.

De 2023-versie van de Veiligheidsstrategie voegt de eerdere Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (2018; onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken) en de Nationale Veiligheid Strategie (2019; onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid) samen en is met rijksbrede betrokkenheid tot stand gekomen. Dit illustreert de verbreding van het begrip ‘veiligheid’ en de gegroeide overlap tussen internationale en binnenlandse veiligheid. Beide worden gereflecteerd in deze Monitor. Wie zien het terug in de variëteit aan onderwerpen en in de aandacht voor de internationale ontwikkelingen met hun grote invloed op de maatschappelijke stabiliteit van Nederland.

2.3. Waar staan we op de escalatieladder

In onze open samenleving, met zijn voortdurende externe invloeden en interne turbulenties, manifesteren zich allerlei wrijvingen en problemen – oud, nieuw en oud in een nieuw jasje. Deze Monitor poogt de druk die hiervan uitgaat op de maatschappelijke stabiliteit te duiden. Waar bevinden we ons op de escalatieladder van Figuur 1?

Figuur 1: Escalatieladder van gezonde debatcultuur naar onvrede naar onrust naar wanorde⁶



⁶ Overgenomen uit HCSS, *Het Sociaal Contract. Verwachtingen en spanningen in de democratische rechtsorde*, februari 2024.

Is er sprake van een hard, maar in de grond constructief debat, waarbij problemen de zoektocht naar gedeelde belangen voeden? Of is er meer aan de hand, bedreigen de wrijvingen en problemen de democratische rechtsstaat en de stabiliteit van Nederland? Kan er zelfs, in een samenspel van negatieve tendensen en katalyserende incidenten, een 'perfecte storm' ontstaan die de maatschappelijke orde fundamenteel doet wankelen? In deze Monitor proberen we antwoorden te geven op dergelijke vragen. Daarbij direct de aantekening dat, gegeven de complexe en gelaagde hedendaagse samenleving, de antwoorden genuanceerd en zelden eenduidig zijn.⁷

⁷ Zo is er onderscheid tussen 'feiten' en 'percepties'; tussen burgers en experts; tussen verschillende experts onderling; en tussen hoe verschillende groeperingen in de samenleving het zien. Maar ook tussen de verschillende niveaus genoemd in §2.1, gevat in de titel van het boek van Paul Schnabel uit 2018: *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. Het gevoel van Nederland*.

3. Een wereld in verandering

Een stabiele maatschappij is niet statisch. De open Nederlandse samenleving is gevoelig voor ontwikkelingen in de wereld. Er is sprake van een dynamische maatschappelijke ordening die zich, normaal gesproken, geleidelijk en vreedzaam aan veranderende eisen en omstandigheden. Hiervoor is meer nodig dan het handhaven van de status quo: spanningen en conflicten moeten in goede banen worden geleid voordat ze zich tot grotere problemen opstapelen. Onze samenleving moet de veranderingen absorberen om de staat van evenwicht, rust en orde waar maatschappelijke stabiliteit naar verwijst in stand te houden. Het is voortdurend de vraag in hoeverre dat lukt.

Dit hoofdstuk gaat in op die grote systemische trends van deze tijd die het decor en het toneel vormen voor de meer toegespitste ontwikkelingen met consequenties voor de maatschappelijke stabiliteit in de hoofdstukken 3 en 4.

3.1. Complexiteit en onzekerheid

De samenleving is de afgelopen decennia op beslissende wijze veranderd als resultaat van systemische processen als globalisering, individualisering, digitalisering en informatisering. Daar komen steeds nadrukkelijker fundamentele uitdagingen bij als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen, grondstoffenschaarste en de klimaatcrisis. We noemen enkele van de belangrijkste ontwikkelingen van de huidige tijd die met hun ingrijpende gevolgen per definitie het risico van maatschappelijke instabiliteit met zich mee brengen.

- **Demografische ontwikkelingen**, met name vergrijzing en migratie, leggen druk op sociale en infrastructurele voorzieningen. Duurzame zorg voor ouderen en het waarborgen van intergenerationele solidariteit zijn belangrijke uitdagingen. Immigratie stelt de samenleving voor integratie- en cohesievraagstukken. Managen van migratiestromen moet recht doen aan internationale humanitaire verplichtingen en een aanpak van de grondoorzaken van ongewenste migratie enerzijds en aan de binnenlandse maatschappelijke sentimenten anderzijds. Dit is een opgave die vooral op EU- en internationaal niveau zal moeten worden aangepakt – en alleen daarom al complex is.
- **Geopolitieke spanningen** zetten een rem op de globalisering en bedreigen de internationale en nationale veiligheid. Het is inmiddels duidelijk dat we naar een Europese veiligheidsarchitectuur gaan die tegen Rusland gericht is: in Europa daalt een nieuw IJzeren Gordijn neer. Dit benadrukt de urgentie om de democratische rechtsstaat en de samenleving als geheel tijdens crises en in tijden van nood te kunnen laten doordraaien. Naast het moderniseren van het stelsel van nood- en crisiswetgeving, vraagt dit versterking van de weerbaarheid en veerkracht van onze samenleving in al zijn geledingen.
- **Rationalisering van ketens en (bedrijfs)processen**, gekoppeld aan de globalisering, heeft Nederland en Europa in termen van welvaart veel gebracht. Tegelijk zijn we kwetsbaarder geworden voor fluctuaties en schokken in de wereldeconomie en -handel, en

voor manipulatie van afhankelijkheden. Het streven van Europa naar meer strategische autonomie moet deze kwetsbaarheden verminderen. Deze vorm van strategische weerbaarheid is maar beperkt haalbaar, is een zaak van de lange adem en vraagt grote investeringen, deels met overheidsgeld – dat vervolgens niet elders kan worden aangewend.

- De met de geopolitieke situatie samenhangende **geo-economische competitie** over grondstoffen en markten, waarbij zowel relatieve als absolute schaarste van middelen steeds pregnanter grenzen aan groei stelt, dwingt tot heroverweging van ons economische model. Dit brengt onzekerheid over de bestaanszekerheid van grote groepen Nederlanders met zich mee en kan daarmee de sociale cohesie en rust bedreigen.
- De ver(der)gaande **informatisering⁸ van de samenleving** is uiterst moeilijk te regisseren. Nieuwe technologie, zoals generatieve AI, maken het steeds lastiger om betrouwbare en waarheidsgetrouwe informatie te (onder)scheiden van mis- en desinformatie op basis waarvan burgers hun mening vormen over maatschappelijke thema's en politieke kwesties. De traditionele media schieten tekort in effectieve factchecking en het tegenwicht bieden tegen desinformatie.⁹
- Op langere termijn vormen de toenemende effecten van **klimaatverandering** een existentiële bedreiging die – opnieuw – een fundamentele heroverweging van ons economische model en onze levensstijl vereist. Adequaate klimaatbeleid vergt bovendien gigantische langetermijninvesteringen die noodzakelijkerwijs ten koste gaan van investeringen in meer acute (of als zodanig ervaren) problemen.
- **Internationale criminele netwerken** creëren alternatieve machtsstructuren en forse grijze en zwarte economische activiteiten die de legitieme machtsstructuren en economieën sterk kunnen ondermijnen en deels wegdrücken. Het gebruik van opkomende technologieën zoals blockchain (cryptomunten), AI en autonome systemen bieden nieuwe criminele verdienmodellen. In een wereld van grootmachtcompetitie neemt het risico op vervlechting tussen criminele en statelijke actoren toe.

Er is sprake van een toenemende complexiteit vanwege het grote aantal actoren dat betrokken is bij elk van de vraagstukken; in de exponentiële groei van het aantal interacties tussen die actoren; en in het feit dat de netwerken van interacterende actoren rond elk van deze vraagstukken steeds meer met elkaar zijn vervlochten. Klimaatverandering leidt tot meer migratiestromen; migratie genereert en faciliteert internationale criminele netwerken; de geopolitieke competitie versterkt de *'battle of narratives'* (zie §3.3) tussen machtsblokken en binnen samenlevingen die op zijn beurt weer de verspreiding van desinformatie bevordert. Dit kan leiden tot zelfversterkende processen die onbeheersbaar kunnen worden.

De combinatie van bovenstaande ontwikkelingen geeft druk op de samenleving als geheel, maar ook op individuele burgers of op specifiek kwetsbare groeperingen. Dit leidt tot onzekerheid en groeiend wantrouwen over de probleemoplossende en beschermende rol van de overheid en instituties. Voor veel burgers wordt die onzekerheid nog versterkt doordat het groeimodel dat decennialang onze kijk op de wereld positief kleurde – gemiddeld worden we ieder jaar een beetje rijker; onze kinderen krijgen het beter dan wij – niet langer vanzelfsprekend is. Mede omdat de druk niet gelijkmatig is verdeeld neemt ook de maatschappelijke

⁸ Informatisering is het op steeds grotere schaal toepassen van gegevensverwerkende apparatuur en de daaruit resulterende informatie (Van Dale). Dit is veel meer dan de invoering van informatietechnologie. Het betekent ook de herinrichting – en vaak uitbreiding – van informatiestromen en -relaties, het aanpassen van organisatiestructuren, het ontwikkelen van informatiebeleid en de introductie van specifieke kennis- en expertisegebieden.

⁹ In zijn boek *Nexus* (2024) stelt Yuval Noah Harari dat de suggestie dat meer informatie altijd beter is en waarschijnlijker leidt tot de waarheid onjuist is: het internet heeft het totalitarisme niet beëindigd en racisme kan niet worden weggefactcheckt. Tegelijk klopt de 'populistische visie' dat objectieve waarheid niet bestaat en dat informatie als wapen moet worden gebruikt ook niet.

polarisatie toe. Ook zijn mogelijke oplossingsrichtingen nooit universeel; belangentegenstellingen leiden tot politieke fragmentatie. Dit leidt tot gebrek aan daadkracht op lastige 'zware' dossiers. De onvrede hierover voedt weer het wantrouwen.

Onze maatschappij moet richting bepalen in het omgaan met de veelal bedreigende ontwikkelingen en op die basis hun effecten absorberen. In algemene zin is er behoefte aan het denken in verschillende toekomstscenario's om prudent beleid te ontwikkelen dat mee kan bewegen met onzekerheden die met het verstrijken van de tijd langzamerhand uitkristalliseren in feitelijke ontwikkelingen.

3.2. De netwerksamenleving

Al deze ontwikkelingen slaan neer in onze samenleving (en die van vergelijkbare landen wereldwijd) die zelf ook voortdurend in flux is. De samenleving wordt intrinsiek complexer. We zien dat onder meer terug in de toegenomen etnisch-culturele heterogeniteit van Nederland; we spreken over 'superdiversiteit'.¹⁰ Mede hierdoor heeft integratie, het harmonieus samengaan van verschillende culturen met de dominante cultuur zonder hun eigenheid te verliezen, als (beleids)concept aan relevantie verloren.¹¹ Maar ook in termen van opvattingen, vaardigheden en mogelijkheden en kansen is de pluriformiteit van de samenleving toegenomen. Burgers nemen, gefaciliteerd door sociale media, deel aan een scala aan netwerken die bepalend zijn voor hun identiteit (die daardoor gedifferentieerd is). In deze vernetwerkte sociale structuren neemt het belang van collectieve identiteiten, samengehouden door grote verhalen (ideologieën), en grote gemeenschappen af. Daar komt bij dat in de netwerksamenleving de klassieke consumentenrol van burgers is verbreed naar die van reviewer, criticaster, producent/handelaar en nog veel meer. Netwerken geven nieuwe ordening en verbintenissen. Maar ze creëren ook nieuwe complexiteit en scheidslijnen: bubbels, ons soort mensen / wij-zij-denken, fragmentatie in groepen van gelijkgestemden als horizontale variant van de verzuiling – maar meer fluide en moeilijker te vatten.¹²

De overheid is niet altijd in staat om effectief te reageren op de problemen die zich in deze superdiverse netwerksamenleving manifesteren, en wordt daar regelmatig op harde toon door burgers op gewezen. In de netwerksamenleving botst de dynamiek van de horizontaal georganiseerde netwerken met de klassieke hiërarchie van de oude instituties. De logica van de leefwereld van burgers – kleinschalig, persoonlijk, horizontaal, informeel en oplossingsgericht – komt regelmatig in aanvaring met die van de systeemwereld van overheden en grote organisaties – hiërarchisch, formeel, probleemgericht, risicomijdend en controleerbaar.¹³ Is dat erg of is dat hoe de dynamiek in een gezonde maatschappij nu eenmaal werkt, nu en in het verleden? In de woorden van Paul Scheffer: "Men zou kunnen zeggen dat de klaagzang over de democratie eigenlijk een permanente achtergrondmuziek is in elke open samenleving, die

¹⁰ Zie bijvoorbeeld WRR, *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, 2018.

¹¹ Zie bijvoorbeeld SCP, *Biedt het concept integratie nog perspectief?*, 2013, p20.

¹² Op relatief beperkte schaal zien we ook groepen een parallelle samenleving met eigen scholen en eigen waarheden creëren. Dit is een vorm van (verticale) 'herzuiling', maar zonder het gedeelde vertrouwen in de fundamentele van de rechtsstaat die de verzuilde samenleving van een groot deel van de twintigste eeuw kenmerkte. Exclusieve groepsvorming erodeert zo (inclusieve) gemeenschapszin. In het verlengde constateert het CBS: "Mensen van verschillende herkomstgroepen komen in hun netwerken vooral mensen uit hun eigen netwerk tegen, en meestal ook vooral van hun eigen generatie (in Nederland of in het buitenland geboren). De Nederlandse herkomstgroep leeft het meest gesegregeerd." Zie CBS, *Herkomstsegregatie in Nederland: een netwerkanalyse*, 2024.

¹³ Jos van der Lans, *Loslaten, vertrouwen, verbinden*, 2011.

Sociale netwerken
geven nieuwe
ordering en
verbintenissen.
Maar ze creëren
ook nieuwe
complexiteit en
scheidslijnen.

Onze samenleving is zo ingewikkeld geworden dat op alle niveaus de keuzestress ons dreigt te overweldigen. Burgers missen richtinggeving.

juist door deze voortdurende zelfkritiek haar levensvatbaarheid bewijst. Af en toe zwellen de tonen aan en wordt een correctie uitgelokt, waarna het pessimisme weer verflauwt.”¹⁴

In een netwerksamenleving is sprake van een permanent proces om potentieel onbeheersbare pluriformiteit te overstijgen. In netwerkstructuren ontwikkelt zich een nieuwe sociale ordening. In deze ordening liggen tal van ambivalenties besloten. Om er enkele te noemen: sociale uitbreiding, heterogeniteit en inclusie van het wereldwijde internet versus sociale afbakening, homogeniteit en uitsluiting in *peer groups*; dezelfde *memes* voor miljoenen versus de ontelbare subgroepen op de sociale netwerken; en het opengooien van ons privé-leven versus de privatisering van de publieke ruimte. Maar juist in deze ambivalenties kan de paradoxale individualisering van onze Westerse samenlevingen, waarbij enerzijds mensen onderling minder afhankelijk van elkaar en van de traditionele instituties zijn geworden maar tegelijk afhankelijker van sociale netwerken, zich deels oplossen. Netwerken kunnen zo helpen om complexiteit te beheersen, mits zij óók een zekere normatieve richting krijgen én (daarmee) geven.

De burger heeft dat deels zelf in de hand. Met het internet en sociale media beschikt hij over een stevig organiserend vermogen en kan zo bepaalde rollen en taken op zich nemen die voorheen tot de verantwoordelijkheid van overheid en openbaar bestuur behoorden.¹⁵ Digitale netwerken faciliteren burgerinitiatieven op het gebied van wetgeving, rechtshandhaving, meningsvorming en meningsuiting.¹⁶ Dit kan zowel leiden tot meer en betere democratische participatie als tot verbetering van de publieke dienstverlening. Tegelijk zijn er “risico's op trivialisering van het publieke belang, eigenrichting, cliëntelisme, versterking van de klaagcultuur en het gelijk van de 'grote bek'.”¹⁷ En wat moet de niet-digitaalvaardige burger?

Tegelijk raken veel burgers zo nu en dan, en soms permanent, de weg kwijt in de wirwar van regels, overwegingen en mogelijkheden. Onze samenleving is zo ingewikkeld geworden dat op alle niveaus de keuzestress ons dreigt te overweldigen. Burgers missen richtinggeving: de oude zuilen zijn verdwenen; de overheid weet het ook niet meer en/of verstrekt moeilijk te volgen informatie; regelgeving werkt zichzelf tegen of stuurt van het kastje naar de muur; internationale ontwikkelingen vormen onze samenleving terwijl diezelfde samenleving er niet of nauwelijks zeggingskracht over heeft. Dit geeft onzekerheid en gevoelens van machteloosheid die zich onder meer vertalen in wantrouwen in, onvrede met en het zich afzetten tegen overheid en instituties. Maar afzetten waartegen? In de netwerksamenleving is immers steeds minder sprake van een soeverein machtscentrum en dus van een enkelvoudige elite. Tegelijk heeft het beeld van de tegenstelling tussen volk en elite wel een zekere realiteit. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) stelt keer op keer vast dat de tegenstelling arm-rijk wordt ervaren als een sterke bron van sociaal conflict.¹⁸ De tweedeling in de manier van leven tussen een gegoede klasse en een grote groep mensen die met moeite de eindjes aan elkaar kunnen knopen is onder meer in ruimtelijke zin zichtbaar. De wijken van de lage middenklasse zijn duidelijk te onderscheiden van de wijken van de hogere middenklasse.¹⁹ En aan de 'bovenkant' van de netwerksamenleving zijn de netwerken internationaal en veelal plaatsonafhankelijk (globalisten), aan de 'onderkant' lokaal en plaatsgebonden (lokalisten).

¹⁴ In het voorwoord van Frits Bolkestein, Thijs Wöltgens en E.M.H. Hirsch Ballin, *Poldergeest*, 1998.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld *Heel veel van wat de overheid wil oplossen, daar zijn mensen zelf al mee bezig* | *de Volkskrant*, maart 2024.

¹⁶ *Zo maak én houd je burgerparticipatie simpel* (binnenlandsbestuur.nl)

¹⁷ Hans Boutellier et al, *Contouren van sociale stabiliteit. Een verkenning van een potentieel beleidsconcept*, 2012, p19.

¹⁸ SCP, *Burgerperspectieven 2024 Bericht 2*, september 2024, p4.

¹⁹ Zoals beeldend wordt geïllustreerd in het werk van Josse de Voogd, zie *Josse de Voogd | Onderzoeker en Publicist*.

Concluderend: de netwerksamenleving heeft vormen van sociale organisatie ('samen leven') voortgebracht die een nieuw licht werpen op het begrip maatschappelijke stabiliteit. In de complexe samenleving ontstaan allerlei deelsystemen, clusters en gemeenschappen (*communities*): informatiegestuurde sociale netwerken die van nature een zekere mate van robuustheid kennen. Deze vorm van dynamische ordening kan goed verandering opvangen, maar ook snel omslaan in een chaos. Dit laatste kan weer worden tegengegaan door deze netwerkdynamiek te faciliteren en tot op zekere hoogte te begrenzen via de knooppunten in het systeem. De virtuele variant van 'gebiedsgebonden politiezorg' (*community policing*) past hierbij.²⁰ Een verder zorgpunt is dat *communities* disjuncter lijken te worden. Mensen zijn in het algemeen lid van meerdere gemeenschappen maar de variëteit daarvan is mogelijk aan het afnemen. Mensen raken verstrikt in een net van gemeenschappen met ongeveer dezelfde samenstelling; lidmaatschap van de een *community* dicteert steeds nadrukkelijker ook lidmaatschap van een verwante *community*.²¹

3.3. Strijd van narratieven

In de steeds complexere samenleving zoeken mensen naar versimpeling en houvast. Daarin speelt het grote belang van narratieven. Een narratief, een verzameling boodschappen met een verklaring voor dingen die gebeuren in de wereld, kan een grote sturende werking hebben, zeker in de wereld van de sociale media (zie §4.4). Er wordt wel gesteld dat het beheersen van de verbeelding van mensen de hoogste vorm van machtsuitoefening is. Dit is momenteel des te meer het geval omdat er allerlei, soms reeds (te) lang uitgestelde, keuzes voorliggen die allereerst 'ideologische' richting- en zingeving eisen voordat er tot 'technische' oplossingen kan worden overgegaan. De antwoorden op vraagstukken rond bijvoorbeeld stikstofreductie, huisvesting, verdeling van welvaart, migratie of klimaatmaatregelen worden mede bepaald door de achterliggende vraag hoe we onze maatschappij willen inrichten.

Op wereldschaal heeft de globalisering geleid tot een economische en technologische convergentie, maar niet in opvattingen over de grondslagen van samenlevingen. Het idee dat met het einde van de Koude Oorlog de strijd tussen ideologieën grotendeels ten einde was en de liberale democratie als bestuursmodel overbleef, is niet bewaarheid.²² Sterker, de Westerse democratische waarden en normen die na de Tweede Wereldoorlog de basis voor de wereldorde vormden hebben sterk aan zeggingskracht verloren.²³ Poetins Rusland en Xi's China zetten zich met kracht af tegen de aanspraken van de liberale wereldorde op universele geldigheid. Vooral het Chinese narratief dat het succes van de snelle opkomst van China in de afgelopen decennia te danken is aan zijn superieure kwaliteiten als beschaving, inclusief een krachtig bestuursmodel, spreekt veel landen tot de verbeelding. Dit heeft op zijn beurt ook het Westen er toe aangezet zijn aanwezigheid in de wereld in termen van 'beschavingen' op te vatten.²⁴

²⁰ Zie Van Steden, Anholt en Koetsier, *De kracht van gebiedsgebonden politiewerk; Een internationale literatuurstudie*, 2021.

²¹ Zie bijvoorbeeld Robin Mamié, Manoel Horta Ribeiro and Robert West, *Are Anti-Feminist Communities Gateways to the Far Right? Evidence from Reddit and YouTube*, 2021; Discussie binnen Extinction Rebellion na pro-Palestijns aspect klimaatmars (nos.nl)

²² Als betoogd door Francis Fukayama in zijn boek *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*, 1992, waarin hij stelde dat we getuigen waren van "de universalisering van de Westerse liberale democratie als de uiteindelijke vorm van menselijk bestuur".

²³ "Flawed elections and armed conflict contributed to the 18th year of democratic decline." Freedom House, *Freedom in the World 2024. The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*, 2024.

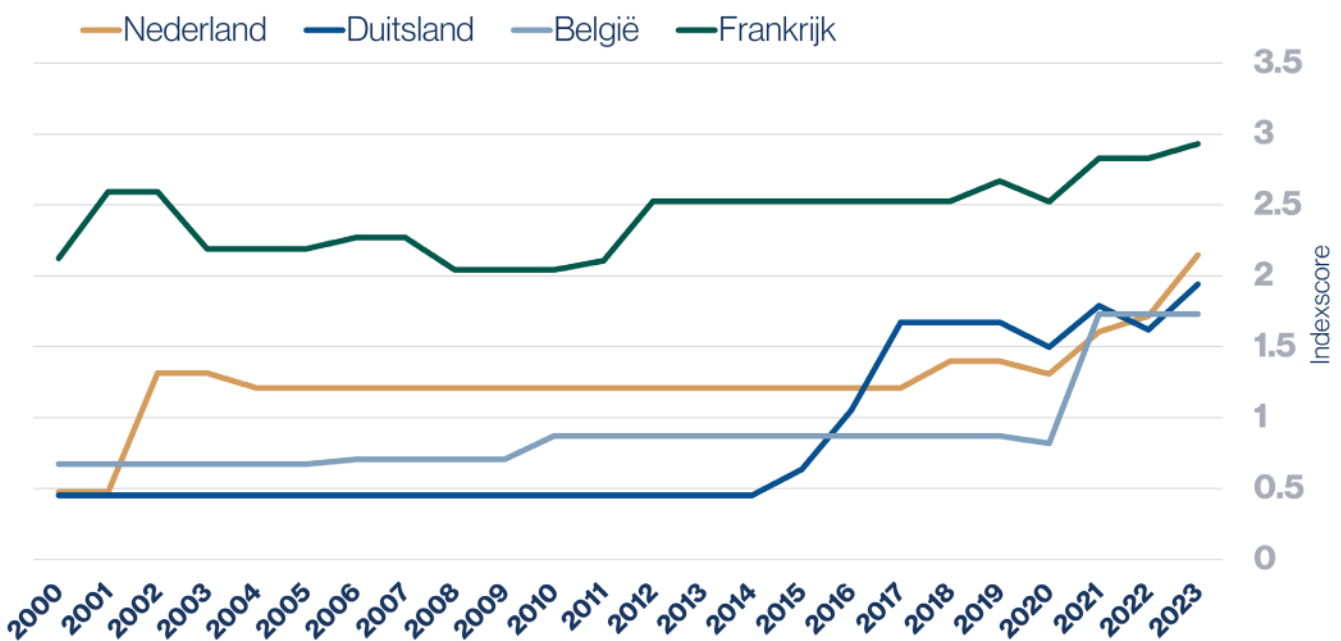
²⁴ Met verwijzing naar Samuel Huntingtons 'clash of civilizations'-these, zie bijvoorbeeld *Clash of Civilizations*.

Grote voorliggende maatschappelijke keuzes eisen allereerst 'ideologische' richting- en zingeving voordat er tot 'technische' oplossingen kan worden overgegaan.

Wat dit betekent is een terugkeer naar een wereld van niet-universele invloedssferen. Daarbij moet het Westen zelf onverbiddeijk een duidelijk eigen narratief ontwikkelen in de 'battle of narratives' met mondiale tegenstrevers zoals China en Rusland. Deze strijd is niet vrijblijvend maar bepalend voor het voortbestaan van 'onze manier van leven' in een sterk competitieve wereld. China voert strijd onder de noemer van 'three warfares', een strijd om de publieke opinie, psychologische oorlogsvoering en een strijd met legalistische middelen.²⁵ De Russische doctrine gaat uit van 'strategische afschrikking' met militaire en niet-militaire middelen, wat in het Westen ook wel hybride conflictvoering wordt genoemd.²⁶ Beide landen hebben een duidelijke *whole of society*-benadering van conflict.

Binnen de Westerse samenlevingen zijn naast of tegenover elkaar staande 'narratieven' niets bijzonders, integendeel: het is een essentieel onderdeel van een pluralistische samenleving waarin niet wordt verwacht dat vrije en gelijke burgers het eens zullen worden over één alomvattende opvatting. Het vinden van een overlappende consensus om meningsverschillen te overbruggen vereist wel een *redelijk* pluralisme. En in dat laatste ligt een uitdaging, op drie manieren. Ten eerste in de waarneembare polarisatie in Westerse samenlevingen, zie Figuur 2.

Figuur 2: Politieke polarisatie in vier Europese landen, 2000-2023²⁷



Ten tweede in een radicalisering van opvattingen die in deze gepolariseerde samenlevingen optreedt. Dit zien we – zeker in de VS, maar ook in Europese landen – terug in de al lang sluimerende, maar nu opspelende, cultuuroorlogen tussen traditionele waarden van gezin en religie en een steeds verder liberaliserende seculiere moderniteit. En ten derde in de opkomst

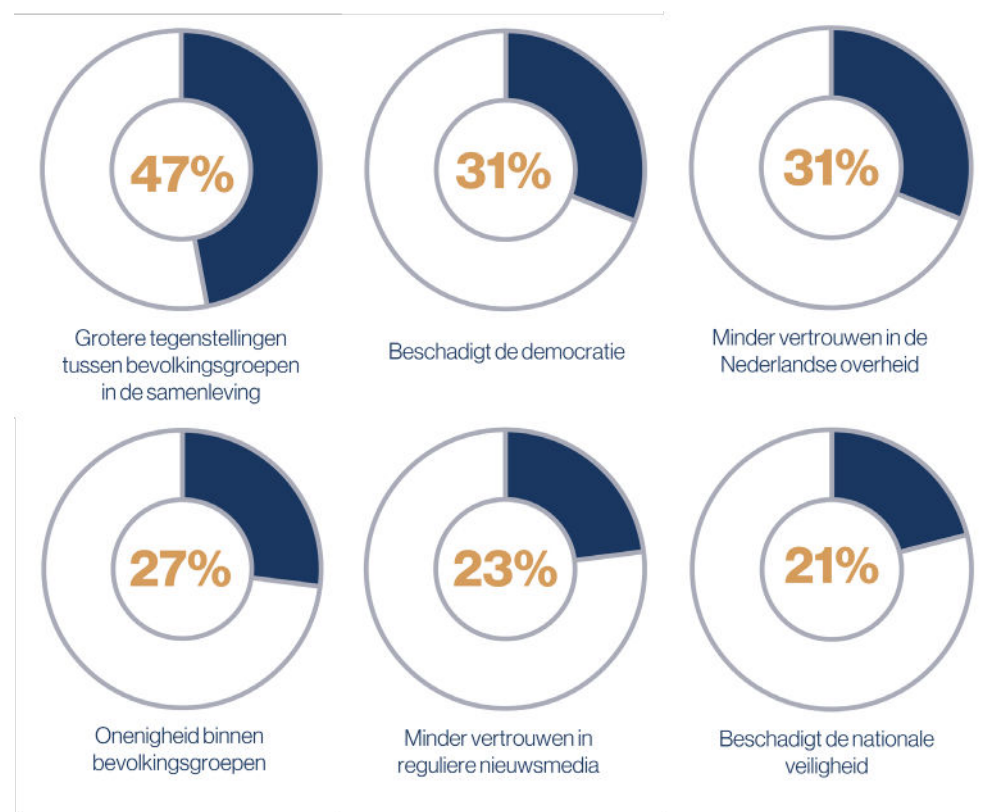
²⁵ S. Lee, *China's 'Three Warfares': Origins, Applications, and Organizations*, 2014.

²⁶ HCSS, *Hoe moet Rusland worden afgeschrikt?*, 2022.

²⁷ Op basis van de *Political Polarisation Index* van *Varieties of Democracy (VDem)*.

van 'parallele werkelijkheden' met weinig feitelijke verankering. Goede narratieven geven op basis van controleerbare feiten een interpretatie die aanspreekt, beklijft, mobiliseert en prioriteert. Maar de afgelopen jaren zien we de opkomst van veelal feitenvrije, niet-constructieve narratieven die gebruik maken van laagdrempelige verspreiding via sociale media.²⁸ 47% van de Nederlanders geeft aan dat ze zich veel zorgen maken om de effecten van desinformatie, slechts 10% maakt zich helemaal geen zorgen. Figuur 3 toont voorbeelden van gevolgen waar Nederlanders zich zorgen om maken.

Figuur 3: Percentage Nederlanders dat zich zorgen maakt om bepaalde gevolgen van desinformatie²⁹



Neem het anti-institutioneel extremisme in Nederland. Volgens de AIVD vormt de brede verspreiding van het wereldbeeld dat een kwaadaardige elite mensen wil onderdrukken en tot slaaf wil maken of vermoorden waarschijnlijk op langere termijn een dreiging voor de democratische rechtsorde van Nederland.³⁰ In de VS is het zeer wel denkbaar dat de tweede regering-Trump de *checks-and-balances* in de Amerikaanse politiek en het overheidsapparaat verder gaat uithollen door loyaliteit aan het 'MAGA'-gedachtengoed (*Make America Great Again*) voorop te stellen. De zege van Trump is een aanmoediging voor diverse Europese radicaal-rechtse politici om ook in Europa de liberale democratie uit te hollen.

²⁸ Vergelijk de factoren (7) groepsdynamica; (8) radicaliseerders/(digitale) lokkers ('groomers'); en (9) de rol van sociale media in Magnus Ranstorp, *De onderliggende oorzaken van gewelddadig extremisme*, 2016.

²⁹ NCTV, *Publieksonderzoek desinformatie. Uitkomsten en eerste communicatie-inzichten*, 2022, p4.

³⁰ AIVD, *Anti-institutioneel extremisme: mogelijke dreiging tegen democratische rechtsorde*, 2023.

In de opkomst van dergelijke ontwikkelingen speelt mee dat het verbindende narratief uit de jaren van de Wederopbouw en daarna – het idee van voortdurende economische groei waarin iedereen, en zeker onze kinderen, het steeds beter zou krijgen – door velen niet meer wordt geloofd. We stuiten immers op grenzen van ons groeimodel. In het actuele debat wordt veel gesproken over een nieuw of vernieuwd sociaal contract (zie §5.6). Dit is in veel opzichten de vraag naar een, al dan niet nieuw, aansprekende verhaal dat richting geeft aan prangende maatschappelijke keuzes en aan de wijze waarop individuele burgers zich tot de samenleving en elkaar (dienen te) verhouden. Naast een meer ‘technische’ component van ‘goed bestuur’, belichaamd door Pieter Omtzigt en zijn partij Nieuw Sociaal Contract, lijkt het ontwikkelen en beter voor het voetlicht brengen van aansprekende verhalen – mits *redelijk* – een belangrijke politieke opgave. Tegelijk moeten overheid en instanties zich in hun gedrag ook houden aan dat narratief; en burgers helpen in het naar het narratief kunnen acteren. Dat laatste betekent investeren in het vermogen van mensen om te gaan met de uitdagingen van het leven (voorkomen dat men zich als slachtoffer blijft opstellen bijvoorbeeld) en oriëntatie op actie (niet afhaken maar naar vermogen meedoen). Dit alles zou moeten helpen in het overbruggen van de mismatches tussen de verwachtingen van burgers en institutionele taakopvattingen.

Volkskrant-journalist Sheila Sitalsing stelt dat om een verhaal impact te laten krijgen twee zaken nodig zijn.³¹ Allereerst een vorm van activisme om een belangrijk thema te agenderen. Een vorm van boosheid – waarom ziet men het belang hiervan niet; waarom is dit nog niet geregeld? – kan daarbij zeker helpen.³² En vervolgens een aantal boodschappers die het verhaal verder brengen. In de boodschappen van de overheid ontbreekt het eerste, de urgentie die uit activisme of ‘boosheid’ spreekt. Ook het tweede, anderen die door het verhaal worden aangesproken, het oppikken en verder verspreiden, is vaak onvoldoende. Hiermee staat de overheid op achterstand tegen degenen met een aansprekend verhaal, hoe feitenvrij of irreëel ook.

3.4. Subconclusie

Maatschappelijke veranderingen voltrekken zich momenteel ongekend snel in vergelijking met eerdere historische perioden. Verschillende factoren dragen hieraan bij. De technologische vooruitgang is versneld door exponentiële groei in computerkracht en de snelle ontwikkeling van internet- en communicatietechnologieën. De wereld is meer verbonden dan ooit tevoren, waardoor innovaties en veranderingen zich sneller wereldwijd kunnen verspreiden. Dit fenomeen versnelt de integratie van nieuwe ideeën en technologieën in verschillende samenlevingen. En het internet en sociale media maken een vrijwel onmiddellijke verspreiding van informatie mogelijk. Dit alles versnelt sociale en culturele veranderingen.

Historisch gezien kostte het decennia voor ingrijpende veranderingen, zoals de industriële revolutie, volledig in de samenleving waren doorgedrongen. Dit gaf overheden tijd om regulerende, stabiliserende en compenserende maatregelen te nemen teneinde de grootste maatschappelijke, economische en ecologische schokken op te kunnen vangen. In de hedendaagse wereld kunnen echter grote maatschappelijke verschuivingen binnen enkele jaren plaatsvinden. De toegenomen snelheid van verandering:

³¹ Interview met Sheila Sitalsing. *We hebben activisme nodig om thema's te agenderen én boodschappers die het verhaal verder brengen* in *Tijdschrift Conflicthantering* nummer 2 -2024, pp25-29.

³² Het succes van Geert Wilders en Frans Timmermans, beide waardengedreven politici, in de laatste parlementsverkiezingen is hiervan een voorbeeld.

- vereist een groot aanpassingsvermogen van individuen en samenlevingen. Mensen krijgen (te) weinig tijd om zich aan te passen aan nieuwe technologieën en de sociale implicaties ervan te begrijpen. Dit leidt tot stress en angst, en uiteindelijk tot weerstand of afhaakgedrag. Tegelijk zien we een kloof ontstaan tussen zij die zich wél aanpassen en zij die dat níét willen of kunnen;
- creëert meer economische ongelijkheid, doordat niet iedereen gelijke toegang heeft tot nieuwe technologieën of de vaardigheden om ermee om te gaan. De dynamiek van verandering kán leiden tot inspiratie, elan en ondernemerschap. Sommigen grijpen hun kans, anderen zijn hier niet toe in staat. Dit kan sociale spanningen en polarisatie vergroten;
- leidt ertoe dat traditionele waarden en structuren ter discussie worden gesteld, wat tot verwarring en een gevoel van verlies binnen gemeenschappen kan leiden. Dit zet de sociale cohesie onder druk;
- maakt het overheden en beleidsmakers moeilijk gelijke tred te houden. Dit leidt tot lacunes en onvoorspelbaarheid in regulering en beleid, met directe gevolgen voor het probleemoplossend vermogen van de overheid en de samenleving als geheel.

Kort gesteld: als overheid, burgers en bedrijven onvoldoende gericht acteren is het de vraag of ons maatschappelijk en sociaaleconomisch weefsel sterk genoeg is om de huidige snelle maatschappelijke veranderingen te absorberen. Voor de overheid en instanties geldt onder meer dat ze de zichtbare aanwezigheid, aanspreekbaarheid en toegankelijkheid van maatschappelijke diensten moeten versterken; en daarnaast nieuwe aansprekende narratieven moeten ontwikkelen om hun plaats in het bestel te markeren en uit te leggen. Waar het politieke midden kleiner wordt, wordt deze opgave des te complexer.

Ons maatschappelijk en sociaaleconomisch weefsel moet versterkt worden om de snelle maatschappelijke veranderingen te kunnen absorberen.

4. Dynamiek van buiten naar binnen

In de geglobaliseerde wereld heeft de stemming in ons land een directe relatie met ontwikkelingen en gebeurtenissen wereldwijd.

Het perspectief in dit hoofdstuk is dat van de positie van Nederland in de wereld. De wijze waarop Nederland handel drijft en zich daar politiek, ideologisch en militair met andere landen verhoudt heeft grote gevolgen voor de welvaart en het welzijn van de Nederlandse bevolking. Als welvaart en welzijn onder druk komen te staan omdat onze internationale positie verslechtert is ook sociaal-maatschappelijke onrust dichtbij. In de geglobaliseerde wereld heeft de stemming in ons land een directe relatie met ontwikkelingen en gebeurtenissen wereldwijd.

Ook technologische ontwikkelingen werken beslissend in op onze samenleving. Technologie is een tweesnijdend zwaard. Aan de ene kant drijft nieuwe technologie maatschappelijke vooruitgang. Aan de andere kant brengen opkomende technologische mogelijkheden onherroepelijk nieuwe risico's en misbruik met zich mee. Op termijn wordt alle nieuwe technologie geabsorbeerd. Maar tot die tijd genereert dit duale karakter onzekerheid.

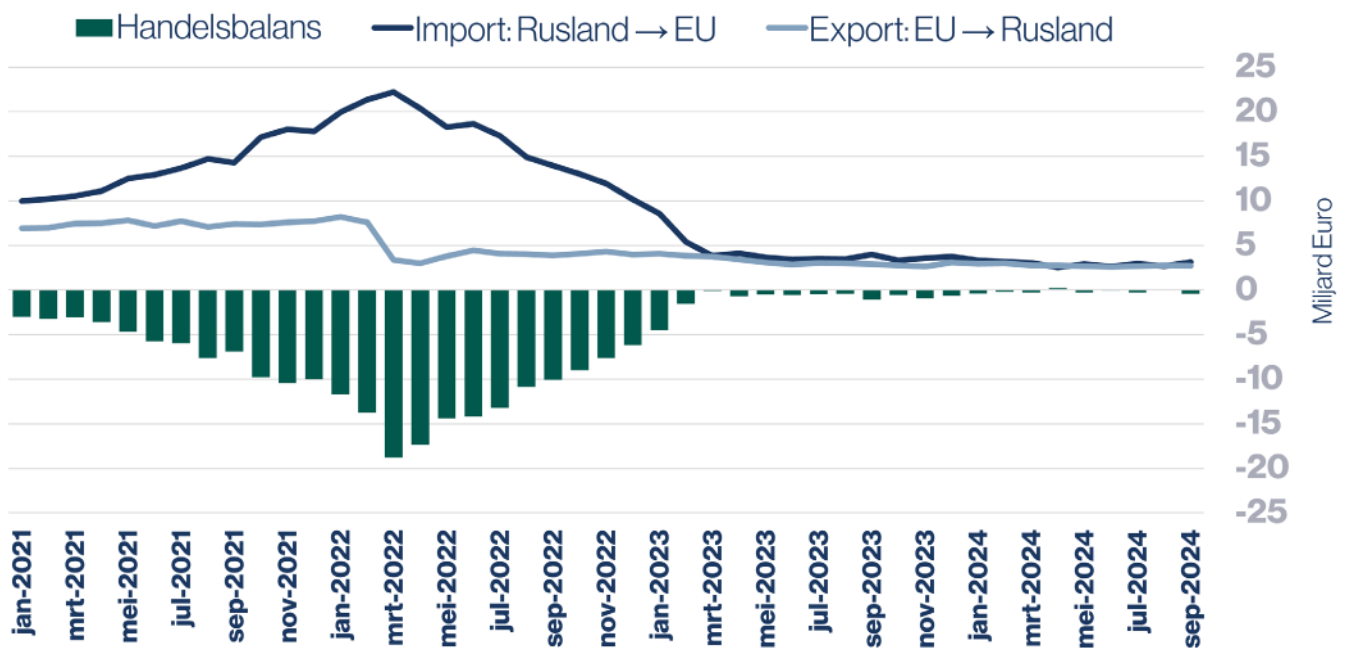
Dit hoofdstuk kijkt vanuit een geopolitieke en geo-economische invalshoek naar: (1) mondiale netwerkvorming en verknoping van ketens; (2) verdieping van de geopolitieke competitie en de gevolgen voor Europa; en, hieraan gelinkt, (3) de manier waarop geopolitieke rivalen het functioneren van onze samenleving trachten te beïnvloeden of verstoren in wat we hybride conflictvorming noemen. Dan belichten we drie cruciale ontwikkelingen in een verder technologiserende samenleving die risico's op instabiliteit met zich meedragen: (4) het massaal gebruik van sociale mediaplatforms en de wijze waarop mensen kunnen mobiliseren, verdelen en radicaliseren; (5) de AI-transformatie, als meest recente incarnatie van al veel langer lopende automatiseringsprocessen, die tot nieuwe winnaars en verliezers leidt; en (6) de wijze waarop vrij toegankelijke *dual use*-technologie maakt dat de toegang tot (massale) geweldsmiddelen veel eenvoudiger wordt en daarmee het geweldsmonopolie van de overheid uitholt. Tenslotte duiden we (7) hoe de klimaatcrisis, in combinatie met de eindigheid van grondstoffen en materialen, aanpassingen in onze manier van leven afdwingt.

4.1. Mondiale netwerken en ketens

De globalisering heeft Nederland en Europa veel welvaart en welzijn opgeleverd, in de vorm van goedkope producten, het vermijden van milieuschade en het uitbesteden van vuil, gevaarlijk en onaantrekkelijk werk. De periode 1980-2007 vormde de hoogtijdagen van de globalisering. In de nasleep van de mondiale financiële crisis van 2007-2008 vertraagde de mondiale integratie ('*slowbalisation*'). De laatste jaren is een nieuwe fase aangebroken waarin landen de internationale handel met protectionistische maatregelen aan banden leggen. Sommigen voorspellen een omkering van het globaliseringsproces: de-globalisering. Dat is zeker niet over de hele linie het geval. In zijn streven naar strategische autonomie wil de EU wel afhankelijkheden verminderen ('*derisking*'), maar niet ontkoppelen. Tegelijk is er in sommige

'strategische' sectoren wel degelijk sprake van (beginnende) ont koppeling en economische blokvorming. Maar ont koppeling, voor zover al mogelijk, gaat relatief langzaam. Een uitzondering is de plotse energieontkoppeling van Europa met Rusland, tegen astronomische kosten,³³ en de door de sancties naar aanleiding van inval in Oekraïne bredere economische ont koppeling, zie Figuur 4.

Figuur 4: EU-Rusland goederenhandel 2021-2024 (bron: Eurostat)



Voor de wereldhandel als geheel blijft er voorsnog sprake van een stevige verknoping van innovatie, productie en handel; van financiële markten; van digitale platforms; van het verkeer van mensen, informatie en ideeën. Onze welvaart is in belangrijke mate gestoeld op deze internationale netwerken en ketens. Met zijn open economie kan Nederland niet zonder. Tegelijk maakt dit ons land gevoelig voor economische schommelingen en kwetsbaar voor externe schokken, zoals handelsconflicten, economische recessies, pandemieën en oorlogen. Deze gebeurtenissen kunnen leiden tot verstoringen in de logistieke ketens, verlies van werkgelegenheid en economische onzekerheid. Zo bracht de financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende Eurozonecrisis de werkloosheid in Nederland van 3,7% in 2008 naar 7,4% in 2014; en leidde de Brexit tot 17% minder export naar het VK in 2020 ten opzichte van 2019.

Overigens deed Nederland het bij de diverse crises van de afgelopen twee decennia – waaronder de Coronacrisis en de gascrisis – niet veel slechter of beter dan de ons omringende landen. Dit heeft mede te maken met het feit dat Nederland een relatief kleine maakindustrie heeft en vooral een diensteneconomie vormt. Dienstverlening is veel minder dan productie

³³ Ongeveer €600 miljard stroomde de EU uit ten gevolge van de extreme gasprijzen in 2022. Worden ook de kosten van steunpakketten voor burgers en bedrijven meegenomen, dan stijgen de kosten EU-breed tot ruim boven de €1000 miljard. Zie Jeff D. Colgan, Alexander S. Gard-Murray, Miriam Hinthorn, *Quantifying the value of energy security: How Russia's invasion of Ukraine exploded Europe's fossil fuel costs*, 2023.

geglocaliseerd. De trend is echter dat ook diensten zoals IT, financiën, gezondheidszorg en onderwijs steeds vaker over grenzen heen geleverd worden. Multinationale bedrijven outsourcen bijvoorbeeld hun klantendienst of IT-diensten naar landen met lagere arbeidskosten. Ook de opkomst van digitale vergaderplatformen draagt bij aan de internationalisering van de dienstverlening.

Hoewel de Nederlandse economie in het verleden redelijk robuust is gebleken, moeten we rekening houden met (overlappende) crises die Nederland en Europa hard zullen treffen. Die risico's worden versterkt door het feit dat Europa vanaf de jaren '90 de verdediging van ons continent grotendeels heeft uitbesteed aan de VS, de energievoorziening aan Rusland en de productiecapaciteit aan China. Nederland en Europa hebben – meer dan de VS – grote afhankelijkheden van landen die ons niet per se goed gezind zijn. Verstoringen in toeleveringsketens kunnen leiden tot recessies en (daarmee) tot sociale spanningen, zeker wanneer specifieke delen van de bevolking of regio's extra zwaar worden getroffen. De EU en haar lidstaten streven sinds een paar jaar naar het verminderen van deze drie afhankelijkheden met beleid gericht op 'strategische autonomie'. Maar dit is kostbaar, zal veel tijd vergen en stevige politieke daadkracht en maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht (zie §5.7) vragen. De vraag is in hoeverre de Europese landen die assets in voldoende mate hebben ontwikkeld c.q. snel kunnen ontwikkelen.

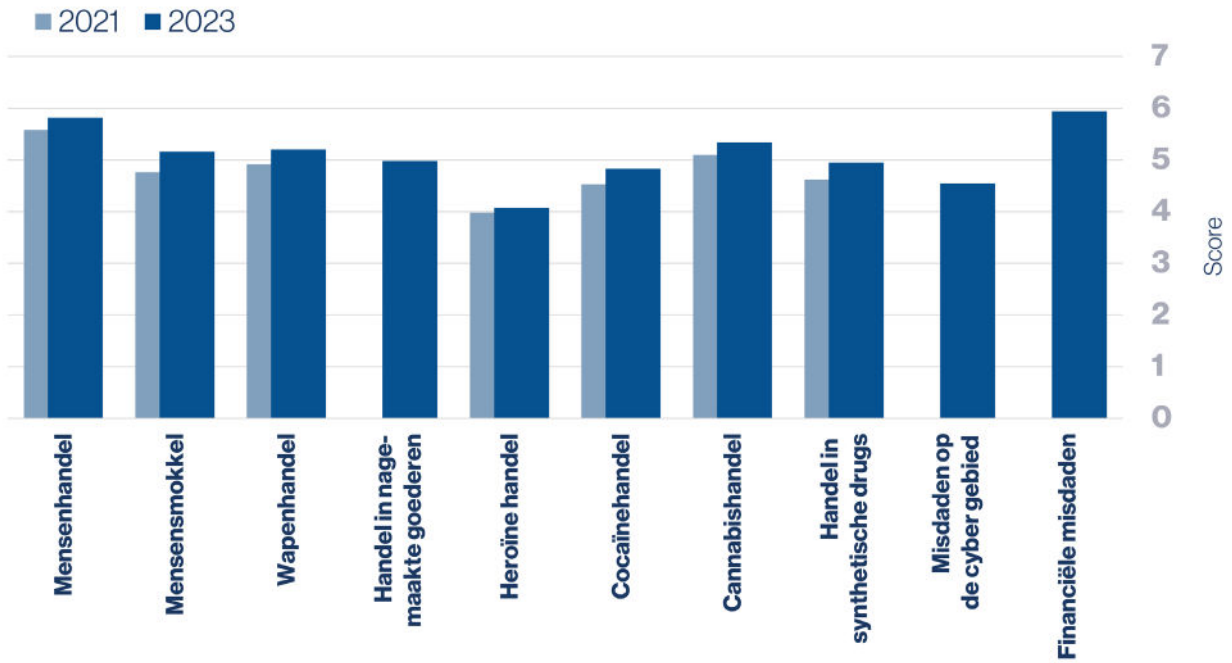
De globalisering heeft verder een focus op efficiëntie van bedrijfs- maar ook andere maatschappelijke processen, waaronder publieke dienstverlening, met zich meegebracht. Dit heeft geleid tot fundamenteel minder aandacht voor maatschappelijke (overheids)functies die niet direct bijdragen of lijken bij te dragen aan een efficiënt(er)e maatschappij. Dit is veelal ten koste gegaan van zwakkere groepen en vormt een van de onderliggende oorzaken voor een trend naar minder solidariteit en inclusiviteit in de samenleving.

Ook de misdaad vernetwerkt transnationaal. Georganiseerde criminaliteit schaadt een groot aantal fundamentele aspecten van ons leven – van bestuur tot het milieu en van onze gezondheid en veiligheid tot onze online activiteiten. Meer dan 80% van de wereldbevolking leeft in landen met een hoog criminaliteitsniveau. En het probleem groeit. De *Global Organized Crime Index* laat zien dat de scores voor elke criminele markt tussen 2021 en 2023 zijn gestegen, zie Figuur 5.

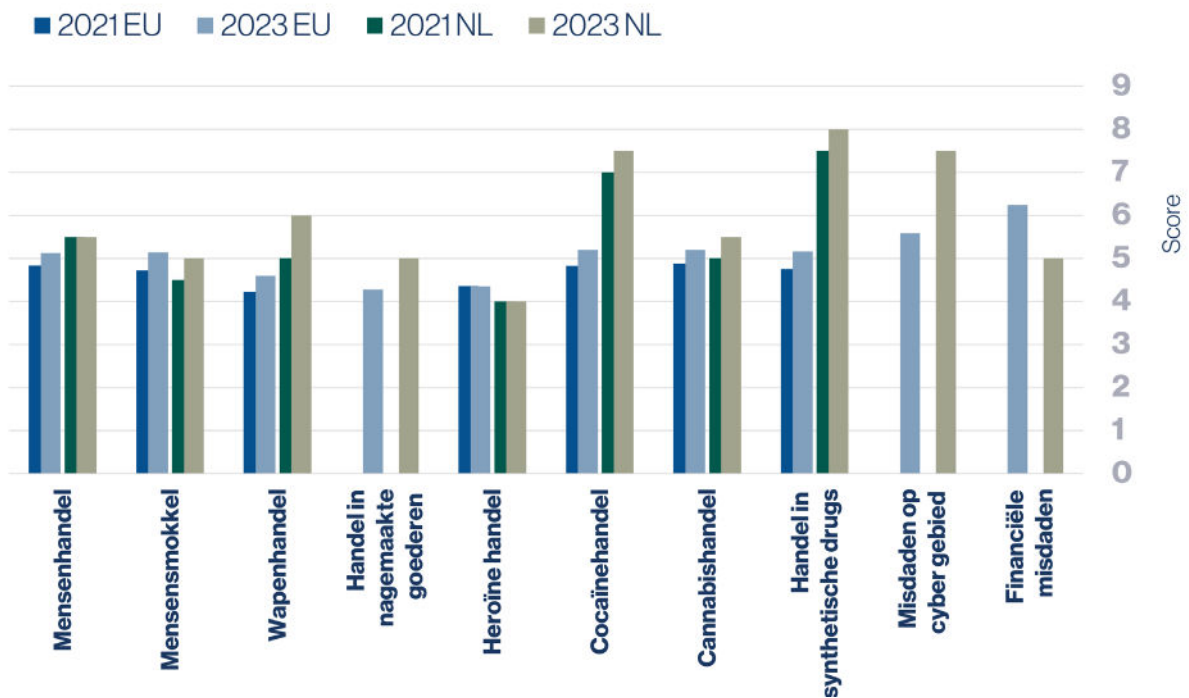
Nederland heeft een *criminality score* (een samengestelde index van alle onderliggende vormen van misdaad en misdadige groeperingen) van 4.97, een stijging van 0.28 ten opzichte van 2023 (hoger=slechter). Nederland komt daarmee ongeveer halverwege de ranglijst van 193 landen. De *resilience score* (een maat voor de weerbaarheid tegen misdaad) is 7.46, een stijging 0.04 ten opzichte van 2 jaar eerder (hoger=beter). Nederland heeft de 17^e positie op de wereldranglijst, maar doet het slechter dan veel andere West-Europese landen (positie 7 uit 11). Figuur 6 geeft de uitsplitsing naar criminele markten. Opvallende algemene constatering is dat er een heel beperkte correlatie is tussen cybercrime en andere criminaliteitsvormen, met uitzondering van aan synthetische drugsgerelateerde misdaad (online verkoop); en de non-correlatie tussen de weerbaarheid van een land en de cocaïnehandel die er plaatsvindt (met Nederland als een showcase).

Nederland en Europa hebben grote afhankelijkheden van landen die ons niet per se goed gezind zijn.

Figuur 5: Stijgende scores (op 0-10 schaal) in verschillende criminele markten wereldwijd, 2021 vs. 2023³⁴



Figuur 6: Nederland vergeleken met de rest van Europa, 2021 vs. 2023³⁵



³⁴ Global Initiative against Transnational Organized Crime, *Intersections. Building blocks of a global strategy against organized crime*, 2024, p7. In 2023 zijn t.o.v. 2021 drie nieuwe criminaliteitscategorieën toegevoegd; hier is geen vergelijking mogelijk.

³⁵ Comparison of Criminalities between Netherlands and Europe - The Organized Crime Index

De moderne georganiseerde misdaad wordt gekenmerkt door gedecentraliseerde, gedistribueerde, cellulaire, efficiënte netwerken die steeds meer ingebed zijn in het maatschappelijk weefsel. Interne functies van criminele organisaties, zoals boekhouding, logistiek of (cyber) beveiliging, worden steeds vaker uitbesteed aan externe specialisten die zo, al dan niet bewust, onderdeel worden van een crimineel ecosysteem.³⁶ Transnationaal opererende criminele organisaties doen op die manier aan risicospreiding, op vergelijkbare wijze als legale bedrijven dat doen. Sowieso zijn deze criminele organisaties snelle volgers in het invoeren van moderne bedrijfsprocessen naar voorbeeld van grote multinationals; en in het toepassen van nieuwe technologieën. Nederland vormt een belangrijke spil in deze criminele netwerken.

4.2. Europa in de geopolitieke machtsstrijd

De Nederlandse positie in de wereld is steeds meer verbonden met die van onze Europese partners. Zeker met het risico op het eroderen van de trans-Atlantische band onder de tweede regering-Trump, moet de Nederlandse invloed in de wereldpolitiek vooral via samenwerking in Europa gestalte krijgen (naast ad-hoc samenwerking in wisselende internationale coalities op specifieke dossiers). In deze paragraaf staat daarom niet zozeer ons land alleen, als wel 'Nederland en/in Europa' centraal. Hierbij wordt onder 'Europa' verstaan de Europese Unie c.q. de Europese lidstaten van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie met uitzondering van Turkije, ofwel de EU-27 met het VK en Noorwegen. Nederland kan via een aantal formele en informele kanalen de beleids- en besluitvorming van de EU en de NAVO beïnvloeden.

Het Westen heeft de afgelopen decennia sterk aan invloed ingeboet, met name ten opzichte van China. Dit heeft grote consequenties voor de internationale orde die tot voor kort sterk naar Westers model gevormd – en in Westers voordeel – was. Dit is duidelijk aan het veranderen, waarbij zowel China en Rusland als het mondiale zuiden alternatieve ordeningsprincipes en instituties ontwikkelen, onder meer in BRICS-verband (zie Figuur 7). Individuele en in coalities samenwerkende landen bouwen parallele systemen voor informatievoorziening, waaronder nationale (spl)internetten; financiële systemen, onder meer voor internationale monetaire transacties; strategische voorraadvorming etc.
















De VS en China strijden om economische en technologische suprematie. De afgelopen jaren hebben beide landen uitgebreide export- en investeringsbeperkingen voor de ander ingevoerd. Deze aanhoudende rivaliteit heeft een subsidiewedloop aangewakkerd, waarbij de twee landen hun capaciteiten op het gebied van cruciale technologieën zoals halfgeleiders proberen te versterken. Europa wordt meegezogen in deze ontwikkelingen. Ook Europese landen, waaronder Nederland, ontwikkelen inmiddels industriebeleid om de mondiale toeleveringsketens te ontrafelen en 'dichter naar huis' (*reshoring, nearshoring, friendshoring*) te brengen. Het beeld van een open mondiale economie wordt zo steeds meer losgelaten. Globalisering wordt zo in diverse opzichten meer 'regionalisering'. Tegelijk zijn de mondiale innovatie- en productieketens zo diep verweven en de kostenvoordelen van internationale handel dermate groot dat een verregaande balkanisering van de mondiale economie onwaarschijnlijk is – tenzij er grote schokken zoals een totale oorlog tussen China en de VS optreden. Grote machtsverschuivingen leidden historisch gezien vaak tot oorlog tussen de zittende en de opkomende macht. Ook nu is een militair conflict tussen de VS en China in de Indo-Pacific, met grote wereldwijde consequenties, niet ondenkbaar.

³⁶ Waarbij er een groot schemergebied zit tussen faciliteren met en zonder doelbewuste intentie. Bedrijven nemen een weinig kritische houding aan, accepteren risico's of worden bedreigd, zonder dat per se kan worden gelijkgesteld aan malafide ondernemersgedrag. Zie Erik Essen & Jimmy Maan, *Criminele inmenging in het mkb*, in Tijdschrift voor Veiligheid, 2022, p 17.

De open mondiale economie wordt steeds meer losgelaten. Globalisering wordt zo in diverse opzichten meer 'regionalisering'.

Figuur 7: Alternatieven voor Westerse instituties voorgesteld en geïmplementeerd door de BRICS³⁷

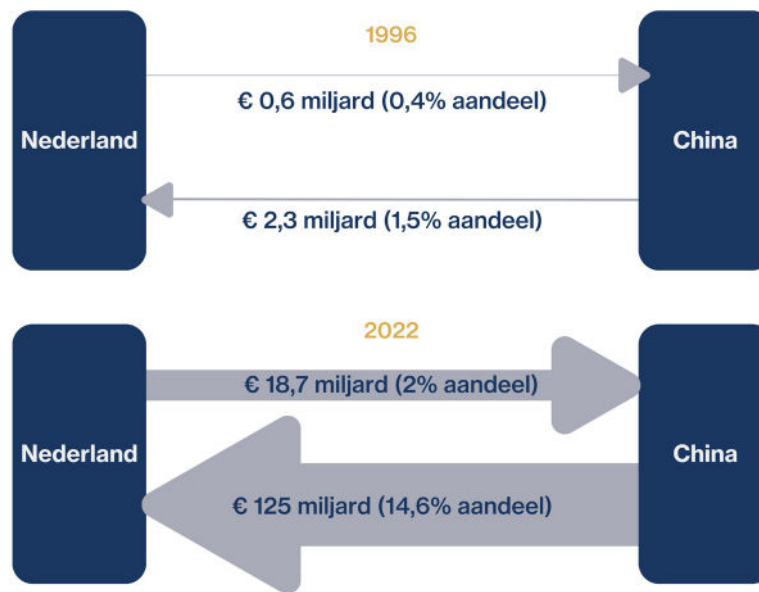


 Westerse banksysteem	2010	BRICS Interbank Cooperation Mechanism (BICM) 
 Door de VS-beheerde kabelnetwerken	Onbekend	BRICS Undersea Cable project 
 Wereldbank	2012	New Development Bank 
 IMF	2015	Contingent Reserve Arrangement 
 S&P, Mood's, Fitch	In bespreking	BRICS Credit rating agency 
 TV BRICS	2017	TV BRICS 
 Amerikaanse dollar	In ontwikkeling	BRICS Pay 
 Westerse fiat-valuta's	Onbekend	BRICS Cryptocurrency 
 Internationaal Ruimtestation (ISS)	Onbekend	Joint Research Module For Russia's Orbital Station 
 Amerikaanse dollar/ Euro	In bespreking	BRICS Common Currency 

Voor handelsnatie Nederland heeft dit alles grote impact. De handel met China is de afgelopen decennia sterk gestegen, zie Figuur 8. Daarbij valt de onbalans op: de afhankelijkheid van onze economie van China is veel groter dan andersom. Het gericht voeren van industriepolitiek in sectoren waarin Nederland (ook) in de toekomst concurrerend wil zijn én ongewenste afhankelijkheden wil vermijden met onder meer 'systeemrivaal' China³⁸ is in dit licht een logische stap.

³⁷ EUISS, *Contestation. The new dynamic driving global politics*, 2024, p42.

³⁸ Zowel Nederland als de EU beschouwen China tegelijk als een partner, een concurrent en een systeemrivaal. Die laatste kwalificatie neemt in gewicht toe. Zo noemt de AIVD in zijn *Jaarverslag 2022* China "de grootste dreiging voor de economische veiligheid van Nederland" (p4).

Figuur 8: Handel tussen Nederland en China, 1996 en 2022.


Daarnaast hebben we te maken met de Russische Federatie die onder president Poetin op allerlei vlakken als een verstoorder in de internationale betrekkingen optreedt. Grootschalige oorlog is terug op Europese bodem. Hoewel de NAVO formeel niet in oorlog is met Rusland, zijn we er ook niet ver van verwijderd (zie ook §4.3). Tekenend voor de afgenomen Westerse macht is het onvermogen van de VS en hun Europese bondgenoten om met sancties de Russische economie diep te raken. Het lukt het Westen niet de grote economische spelers in de wereld op één lijn te brengen. Zo profiteert India van de uitverkooprijzen van Russische energie en voorziet China Rusland van gesanctioneerde goederen en elektronische componenten. Ook blijken de industriële bases in de VS en in Europa ontoereikend om Oekraïne te voorzien van het materieel dat nodig is om de oorlog te stabiliseren, laat staan te winnen. Zelfs de VS beschikken niet meer over de middelen om hun beloften op het gebied van buitenlands beleid volledig waar te maken en Europa al helemaal niet – iets dat nog pijnlijker wordt mocht de aankomende regering-Trump zijn handen van Oekraïne aftrekken.

Nederland en/in Europa kunnen zich niet onttrekken aan de geopolitieke machtsstrijd vanwege onze internationale verankering. We zullen dus een antwoord moeten vinden op de dreigingen tegen de maatschappelijke stabiliteit die ervan uitgaat. Dit vereist fundamenteel veranderingen in het Europese denken, gevangen in de term *Zeitenwende*.³⁹ op defensiegebied, op economisch gebied, als het gaat om de te complexe besluitvorming van de EU. Dit denken moet zijn weerslag krijgen in een overtuigend narratief om de bevolking mee te krijgen (zie §3.3). Als dat niet gebeurt wordt Europa geen speler maar speelbal.

We zullen onze globale afhankelijkheden beter moeten managen en deels moeten verminderen. Gekoppeld aan grotere concurrentie van buitenaf en minder toegang tot overzeese markten; en de noodzaak van een energietransitie en klimaatmaatregelen, zijn forse investeringen in de eigen industrie noodzakelijk. De voorstellen die hiervoor in het recente Draghi-rapport worden geschetst,⁴⁰ vereisen een minimale extra investering van €750-800 miljard

³⁹ De Duitse bondskanselier Olaf Scholz gebruikte deze term in zijn beroemde toespraak op 27 februari 2022, enkele dagen na de Russische inval in Oekraïne, waarin Duitsland in een klap afstand nam van het pacifisme dat zo kenmerkend voor haar buitenlandpolitiek – zeker richting Rusland – was geworden.

⁴⁰ Mario Draghi, *The future of European competitiveness*, 2024.

De komende jaren zal de mondiale verdeling van welvaart nadeliger voor Nederland gaan uitpakken. Dit zal niet volledig rechtvaardig en uitlegbaar over bevolkingsgroepen kunnen worden verdeeld.

per jaar, oftewel een stijging van 5%-punt in de totale investerings-bbp-ratio van de EU.⁴¹ Als Europa die kant op gaat – en Mario Draghi draagt overtuigende argumentatie aan dat dit moet – zal dit veel impact op Europese samenlevingen hebben. Daar waar globalisering, in combinatie met een krachtig marktdenken, bij grote groepen in de samenleving al tot existentiële onzekerheid heeft geleid, breekt met deze plannen een nieuwe periode van snelle verandering aan. Het valt uit te tekenen dat dit veel weerstand veroorzaken vanwege de effecten op ruimtegebruik, milieu en arbeidsomstandigheden.

Ook zal het verminderen van afhankelijkheden forse investeringen vergen die niet elders (zoals aan sociale voorzieningen, zorg, onderwijs) kunnen worden aangewend. Het is niet onaannemelijk dat Nederlandse burgers de komende jaren stevige offers moeten brengen omdat de mondiale verdeling van welvaart nadeliger voor Nederland en/in Europa gaat uitpakken. De Nederlandse Bank constateert bijvoorbeeld: “Toenemende handelsbeperkingen hebben naar verhouding een groot negatief effect op de Nederlandse economie.”⁴² De kans is groot dat deze offers niet volledig rechtvaardig en/of uitlegbaar – feitelijk en/of als zodanig ervaren – over bevolkingsgroepen (kunnen) worden verdeeld. Dit kan een algehele onderstroom van groeiende onvrede over overheidsbeleid en ‘het systeem’ genereren.

4.3. Hybride conflictvoering

De geopolitieke competitie uit zich in allerlei vormen van hybride conflictvoering gericht tegen onze economie en samenleving. Geopolitieke rivalen als Rusland en China richten zich op het verbindende weefsel van Westerse samenlevingen. Moskou gebruikt stromen van mensen, informatie, voedsel en energie als wapens. Van veel radicaal-rechtse partijen in de EU, zoals de *Rassemblement National*, *Alternative für Deutschland* en het Forum voor Democratie, is bekend dat ze door Rusland worden beïnvloed en waarschijnlijk gefinancierd. China manipuleert informatiestromen en gebruikt de handel van goederen en materialen om anderen te dwingen niet te handelen in strijd met Chinese belangen. Actoren uit beide staten bemoeien zich met de verkiezingsprocessen in Westerse democratieën. We zijn kwetsbaar voor desinformatie en ondermijning van democratische processen, voor terrorisme en sabotage van vitale infrastructuur. Het is niet ondenkbaar dat Russische en Chinese indringers malware implanteren in Europese elektriciteitsnetten, watersystemen en militaire netwerken – tijdbommen die ze op een door hen gekozen moment kunnen activeren.⁴³

Hybride dreigingen vormen geen toekomstig risico, maar een concrete realiteit die Nederland en Europa al heeft bereikt. Rivaliserende landen oefenen ongewenste invloed op onze democratische rechtsstaat en open samenleving uit om Nederland te destabiliseren of voor (geo-) politiek gewin. Nederland en Europa moeten zich instellen op een wereld waarin in potentie alles als politiek wapen kan worden ingezet (*‘weaponization of everything’*), van het financiële systeem via technologie en grondstoffen, energie en voedsel tot migratie. Om de effectiviteit van hybride campagnes te verminderen moet de weerbaarheid en veerkracht van de samenleving als geheel omhoog (zie §5.7).

⁴¹ Ter vergelijking: de extra investeringen van het Marshallplan in 1948-51 bedroegen jaarlijks ongeveer 1-2% van het bbp van de ontvangende landen.

⁴² DNB, *Geo-economische fragmentatie: gevolgen voor de economie en financiële stabiliteit*, 2023, p3.

⁴³ Zo constateert de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV) in *Cybersecuritybeeld Nederland 2024*: “Het is waarschijnlijk dat sommige van deze [Russische] cyberoperaties zijn uitgevoerd met als doel een positie binnen kritieke infrastructuur te bemachtigen, om deze op een later moment te kunnen saboteren.” Van China wordt gemeld dat vergelijkbare cyberoperaties mogelijk in de VS zijn uitgevoerd, met de potentie dit ook in Europa te gaan doen.

Extra dreiging gaat uit van het feit dat de macht van criminele netwerken om (legitieme) economieën te verstoren en de legitimiteit van de staat te ondermijnen niet ongemerkt is gebleven bij statelijke actoren. Een van de redenen voor de verwachte toename van ongewenste statelijke inmenging is dat er steeds meer mogelijkheden zijn tot het op de markt inkopen van inmengingscapaciteiten – vaak binnen de wet, soms daarbuiten – bij gespecialiseerde private organisaties op het gebied van spionage, (des)informatiecampagnes en criminele handelingen zoals intimidatie en geweld.⁴⁴ Ook China wendt zich meer en meer tot particuliere bedrijven voor ‘offensieve cyberoperaties’.⁴⁵

Als hybride ‘dreigingen’ het niveau van speldenprikken overstijgt, kan er een hybride ‘oorlog’ ontstaan. Dit is oorlog in de militaire noch in de rechtstatelijke zin, zoals bijvoorbeeld een ‘handelsoorlog’ dat ook niet is. Maar het kan wél een land ontwrichten en veel slachtoffers veroorzaken. Het kan tevens een bijproduct van een echte oorlog zijn, zoals Poetins oorlog in Oekraïne zich, ver achter de linies, tot in West-Europa kan vertakken. Dit illustreert dat het onderscheid tussen ‘oorlog’ en ‘vrede’ vervaagt, en we ons in veel opzichten in een grijs gebied tussen de twee bevinden.⁴⁶ Er tekent zich een patroon af waarin als met de verdergaande Westerse militaire hulp aan Oekraïne in Russische ogen ‘rode lijnen’ worden overschreden, Rusland escaleert in het hybride domein, terwijl het verband door Moskou wordt ontkend. Het lijkt erop dat Rusland het afgelopen jaar een nieuwe hybride oorlogstactiek heeft uitgerold. Deze tactiek is minder gericht op spionage, cyberaanvallen en desinformatie alleen maar probeert in toenemende mate met sabotageacties, brandstichtingen en moordpogingen het fysieke leven in Europa te ontregelen en het gevoel van fysieke veiligheid in Europa te ondermijnen.

Het onderscheid tussen ‘oorlog’ en ‘vrede’ is vervaagd. In veel opzichten bevinden we ons in een grijs gebied tussen de twee.

Een volgende stap in de Russische hybride conflictvoering in Europa. 2024 zag een stevige toename van definitief of vermoedelijk aan Rusland toe te schrijven aanslagen en sabotageacties.⁴⁷ Brandstichtingen en aanslagen op infrastructuur en pogingen daartoe vonden onder meer plaats in Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Duitsland, Polen en Engeland. Het Kremlin beraamde een aanslag op de CEO van wapenfabrikant Rheinmetall, Armin Papperger.⁴⁸ Ook Nederland is doelwit. De AIVD ziet ook in Nederland voortdurende online beïnvloedingsactiviteiten op sociale media vanuit Rusland. Russische schepen spioneren bij windmolenparken en ondergrondse kabels in de Noordzee, mogelijk om deze infrastructuur in kaart te brengen voor toekomstige sabotage.⁴⁹ Op het moment van schrijven zijn echt ontwrichtende campagnes uitgebleven. Maar naarmate het conflict verder escaleert kunnen hybride campagnes van aard veranderen en overgaan van maatschappijen beïnvloeding naar maatschappelijke ontwrichting.

⁴⁴ Zie onder meer HCSS en Clingendael, *De Strategische Monitor 2023. Barsten en Blokken: Confrontatie en Samenwerking in een Wereld van Wisselende Coalities*, 2024, §3.3.

⁴⁵ [China is turning to private firms for offensive cyber operations - Defense One](#)

⁴⁶ In de Russische doctrine is sprake van een continuüm waarin hybride acties, hybride oorlogsvoering en militaire oorlogsvoering met elkaar zijn verbonden en waarbij alle beschikbare machtsinstrumenten, militair en niet-militair, georkestreerd worden ingezet.

⁴⁷ Dit blijkt uit een inventarisatie die HCSS heeft gemaakt op basis van open bronnen, maar ook uit uitlatingen van diverse inlichtingendiensten, zie onder meer [BND und Verfassungsschutz: Russische Sabotage alarmiert deutsche Geheimdienste – DER SPIEGEL](#), [Russian spies plotting to cause ‘mayhem’ on streets of UK and Europe | The Independent](#), [Russia is ramping up sabotage across Europe, NATO and EU condemn ‘intensifying’ Russian sabotage and hybrid operations](#), [Norway’s spy chief sees Russia more likely to attempt sabotage | Reuters](#), [‘Intensified sabotage’: US warns Russia stepping up attacks on Western shipowners | TradeWinds](#)

⁴⁸ [CNN: Rusland wilde topman van Duitse wapenfabrikant vermoorden \(nos.nl\)](#)

⁴⁹ [‘Russische schepen bespioneren Nederlandse windmolenparken’](#)

Naarmate de grens tussen vrede en conflict vervaagt verschuiven ook politieke en handhavingstaken. Taken en wet- en regelgeving die ten tijde van oorlog gelden komen dichterbij. In een hybride conflict worden binnenlandse veiligheidspartijen geconfronteerd met situaties die buiten hun vertrouwde verantwoordelijkheden en bevoegdheden vallen. Denk hierbij aan het beschermen van kritieke infrastructuur, het reageren op cyberaanvallen die de openbare orde verstoren, en het aanpakken van desinformatie die sociale cohesie bedreigt. De verbinding tussen interne en externe veiligheid wordt nog inniger. Deze ontwikkeling vereist een heroriëntatie op de eigen taken en verantwoordelijkheden van de politie, maar ook een nauwere samenwerking met de inlichtingendiensten, de krijgsmacht en civiele operators in de vitale infrastructuur die vijandige activiteit signaleren en van belang zijn in het nemen van crisis- en noodmaatregelen.

4.4. Rol sociale mediaplatforms

In de netwerksamenleving hebben sociale mediaplatforms een cruciale rol in (1) het samenbrengen en organiseren van protest- of anti-establishmentgroepen onder de paraplu van een narratief van onvrede, wantrouwen en/of onrecht; (2) het mobiliseren van brede steun voor hun ideeën; (3) processen van radicalisering; en (4) het verwerven van middelen om de radicale ideeën in gewelddadige actie om te zetten. Dit is geen volledige cesuur met het verleden: eigentijdse media hebben altijd een mobiliserende rol gespeeld. Maar de eenvoud van gebruik, snelheid, massaliteit en internationaliteit van de nieuwe media vormen wel degelijk een *game changer*.

De continu verbonden burger heeft de traditionele scheiding tussen het privéleven en het eigen gevoelsleven enerzijds en het publieke leven anderzijds achter zich gelaten. Gefaciliteerd, en vervolgens ook gedreven, door de sociale media manifesteert het assertieve individu zich volop in de (digitale) publieke ruimtes.⁵⁰ De burger heeft zijn oordeel klaar en laat dat weten ook. In de meer extreme gevallen ontstaat rond gedeelde beelden en sentimenten een groepsgevoel waarin tolerantie plaats maakt voor verabsolutering van de eigen beleving: iedere gemeenschappelijke afspraak die op gespannen voet staat met de individuele identiteitservaring wordt gezien als een vorm van persoonlijk onrecht, onveiligheid of onderdrukking. Maar ook de minder assertieven kunnen radicaliseren. Onvrede en onzekerheid over het eigen leven kan zich uiten in de vorm van geweld tegen de buitenwereld, tot escapisme of tot geweld tegen zichzelf, van excessief drugsgebruik tot anorexia.

Verreweg de meeste sociale mediagebruikers radicaliseren niet. Maar ook zij kunnen in meer of mindere mate vallen voor de mogelijkheden die sociale media bieden om 'parallele werkelijkheden' (bubbels, echokamers) te construeren, opgebouwd uit afgebakende online groepen (*communities*) rond voor de doelgroep aanstekelijke en mobiliserende visies en narratieven, gebaseerd op een specifieke selectie en inkadering van informatie en nieuws.⁵¹ Meer dan de helft van de Nederlanders gebruikt sociale media als nieuwsbron, waarbij de geraadpleegde bronnen in toenemende mate samenvallen met de eigen sociaal-culturele en politieke voorkeur. Men komt hierdoor minder in aanraking met andersdenkenden. Sociale

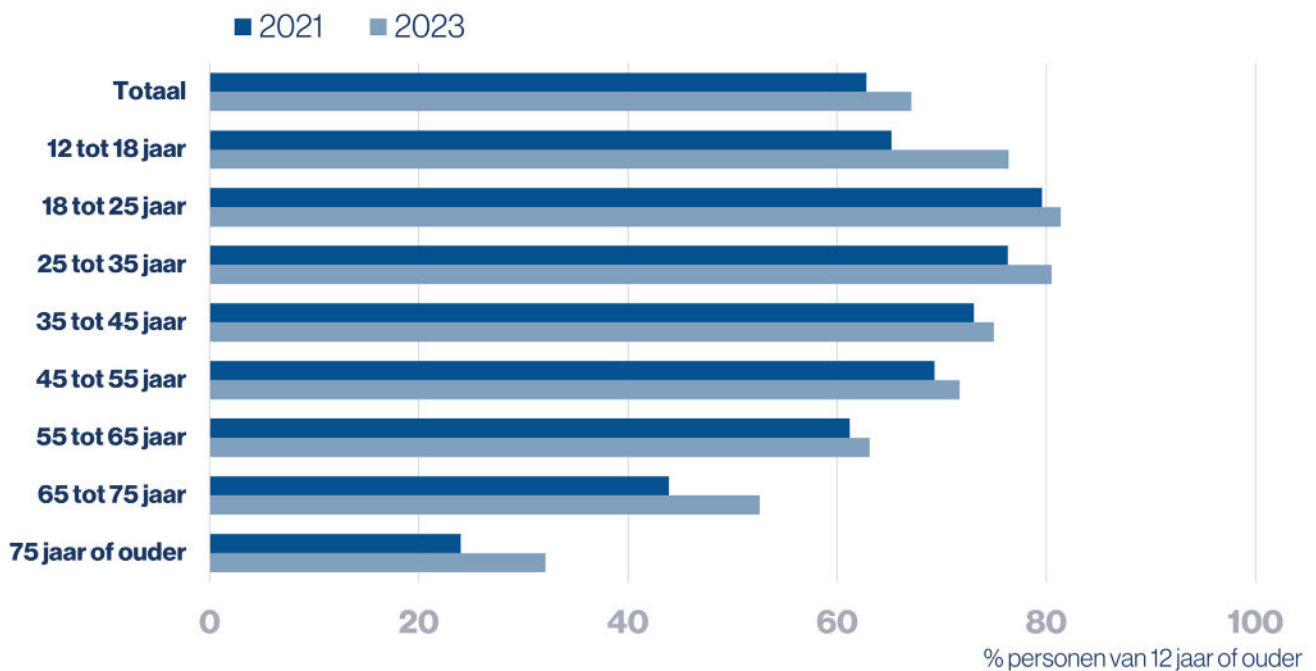
⁵⁰ Met de opkomst van allerlei vormen van virtualisering is het aannemelijk dat de rol van digitale publieke ruimtes – en ultimo een 'metaverse' dat alle aspecten van het online leven integreert in één enkele virtuele realiteit – alleen maar groter wordt.

⁵¹ Waarbij informatie die op zich klopt vaak uit zijn verband wordt gehaald en zo feitelijke onderdeel van (onbedoelde) misinformatie of (moedwillige) desinformatie wordt. De digitalisering van informatie en nieuws maakt dit proces van decontextualisering uiterst eenvoudig.

De eenvoud van gebruik, snelheid, massaliteit en internationaliteit van de nieuwe media vormen een *game changer* in het mobiliseren van onvrede.

media hebben daarbij een sterk 'roepstoeter'-effect: kleine groepen met een harde toon vragen en krijgen veel aandacht. Factchecking biedt onvoldoende tegenwicht tegen het (bewust) plaatsen van contextloze filmpjes of desinformatie, om meer 'clicks' te scoren óf om ophef te creëren. Dit alles leidt er tevens toe dat mensen steeds kritischer naar online informatie kijken, zie Figuur 9.

Figuur 9: Groeiende Nederlandse scepsis over online informatie, 2021 vs. 2023⁵²



Wanneer een groep zich eenmaal heeft georganiseerd, bestaat het gevaar dat een deel van de betreffende groep radicaliseert. In sommige gevallen kan de harde kern van een geradicaliseerde groep bereid zijn om over te gaan tot geweld. Individuele charismatische leiders kunnen daarbij een cruciale rol spelen. Dergelijke ontwikkelingen lijken in sommige buitenlandse landen in een verder stadium te zijn dan in Nederland, onder meer omdat onze verzorgingsstaat de erosie van de middenklasse heeft beperkt. Maar er is wel degelijk sprake van een sociaaleconomisch vraagstuk dat in potentie – en al in enkele feitelijke situaties – tot ontwrichtende acties leidt van relatief beperkte, maar tegelijk niet onaanzienlijke, radicale harde kernen die gelegitimeerd en passief gesteund worden door groot(er)e groepen volgers.

Er schuilt gevaar in zelfversterkende processen: onvrede en wantrouwen leidt tot (mogelijk gewelddadige) protestacties die op hun beurt de achterliggende factoren voor (verdere) ontgoocheling negatief beïnvloeden; fragmentatie van de politiek leidt tot minder inhoud en meer op de man spelen, wat tegenstellingen weer aanwakkert; overheidsdiensten bestaan voor een deel uit dezelfde middengroepen met gevoelens van ontgoocheling, wat adequaat overheidsoptreden kan bemoeilijken. Zo weerspiegelt de conflictescalatie in het Midden-Oosten zich in de sociale media, iets dat mede door de impact van algoritmes eenvoudig kan

⁵² Meer mensen twijfelen aan waarheid online informatie | CBS

Hoewel onmiskenbaar een onderdeel van het probleem, kunnen sociale media tegelijkertijd ook onderdeel van de oplossing zijn.

leiden tot spanning in de samenleving. Inspiratie door buitenlandse voorbeelden en actieve manipulatie door statelijke rivalen met een politiek doel kunnen dergelijke vicieuze cirkels aanjagen. De volgordelijkheid en de dynamiek van een dergelijke interactie moet verder onderzocht worden. Door de aard van de sociale mediaplatforms is overigens een deel van de signalering aan het zicht van de democratische en rechtsstatelijke instituties onttrokken; op zich al een zorgwekkende constatering.⁵³

Met onder meer de *General Data Protection Regulation*, *Digital Services Act* en *Digital Markets Act* heeft de EU verschillende vormen van regulering ontwikkeld om het gebruik van desinformatie en radicale inhoud op sociale mediaplatforms aan banden te leggen. Maar het is niet eenvoudig om een snel ontwikkelend en divers veld goed te reguleren. Bovendien zijn grote tech-bedrijven van buiten de EU maar beperkt gevoelig voor Europese regelgeving.

Hoewel onmiskenbaar een onderdeel van het probleem, kunnen sociale media tegelijkertijd ook onderdeel van de oplossing zijn. Juist het platformkarakter van de nieuwe media biedt de mogelijkheid tot “deelname aan het proces van publieke meningsvorming waarin de individuele burger in zijn of haar individuele menings- en besluitvorming een evenwicht kan aanbrengen in de spanning tussen de eigen persoonlijke belangen als maatschappelijk burger en het algemeen belang van staatsburgers”.⁵⁴ Ook zijn ze een peilstok in de motor van de samenleving die gebruikt kan worden om vroegtijdig signalen op te vangen van onvrede en zaken die aandacht of onderhoud behoeven. Sociale media in een dynamisch landschap van platforms zijn een gegeven. Wat rest is het reguleren van de uitwassen en ze op een positieve manier incorporeren in de infrastructuur van de openbare communicatie.

4.5. Artificial Intelligence als disruptor

Hoewel het beeld van een totale maatschappelijke transformatie wat overtrokken is, beïnvloedt AI de Nederlandse samenleving zowel in de breedte als in de diepte inmiddels stevig. Recente technologische ontwikkelingen hebben de deuren geopend voor AI-toepassingen in het dagelijks leven – misschien het beste geïllustreerd door het plotse massale gebruik van ChatGPT en vergelijkbare applicaties. De integratie van zelflerende algoritmen in allerlei digitale toepassingen vormt een continuering van processen van automatisering, virtualisatie en democratisering van technologie die al geruime tijd aan de gang zijn. De transformatieve impact van AI op de samenleving schuilt voor een belangrijk deel in de – potentiële en steeds meer daadwerkelijke – alomtegenwoordigheid van AI in allerlei taken en processen.

AI heeft een dubbele impact op de Nederlandse samenleving. Ten eerste dwingen de technologische veranderingen als zodanig mensen zich te leren verhouden tot nieuwe mogelijkheden en routines. Deze impact is heel zichtbaar in hoe AI de traditionele beroepsuitoefening raakt, breinwerkers overbodig maakt of juist enorm kan helpen in doeltreffendheid. Ten tweede ontstaat er een maatschappelijke reactie als gevolg van de impact van AI; de (verwachte) veranderingen kunnen bijdragen aan een onstuimigere politieke en sociale omgeving. Zo veroorzaken door AI gecreëerde synthetische materialen (deepfakes bijvoorbeeld) een toename van desinformatie en spelen algoritmen een rol in het voortbestaan van echokamers (hoewel ze ook een rol in het doorbreken ervan kunnen spelen). Ook zal AI op allerlei manieren worden gepolitiseerd. Zo is het goed denkbaar dat ressentiment jegens

⁵³ HCSS, *Maatschappelijke ontgoocheling van de middenklasse. Optreden, oorzaken en gevolgen*, 2023, p62.

⁵⁴ Naar Jürgen Habermas, *Een nieuwe structuurverandering van het publieke domein*, 2023.

De AI-transformatie creëert, zoals iedere grote maatschappelijke transitie, onzekerheid en onrust, winnaars en verliezers.

AI – bijvoorbeeld als AI-surveillance door burgers geïdentificeerd wordt als institutioneel machtsmiddel of als de overheid in haar handelen te veel gaat leunen op AI-algoritmen – een extra katalysator is voor versterkt maatschappelijk wantrouwen, anti-institutionele netwerken en complotdenkers.

De AI-transformatie creëert, zoals iedere grote maatschappelijke transitie, onzekerheid en onrust, winnaars en verliezers. In een negatief ontwikkelingsscenario leidt de incrementele impact van allerlei AI-toepassingen tot een toename van economische én generationele ongelijkheid en (daarmee) tot maatschappelijke turbulentie.⁵⁵ Daar komt het 'AI Control Problem' bij: slecht ontworpen en gecontroleerde AI-systemen hebben de potentie om auto-noom en onbedoeld acties uit te voeren of beslissingen te nemen die in strijd zijn met menselijke waarden of zelfs ronduit gevaarlijk kunnen zijn. Overheden, en zeker de EU, zijn begonnen met regulering voor de veilige ontwikkeling en implementatie van AI om te voorkomen dat er ongecontroleerde en mogelijk zeer risicovolle AI-systemen worden ontwikkeld.⁵⁶ Het is echter de vraag of dit voldoende soelaas biedt. Het is niet eenvoudig om een snel ontwikkelend zo een divers technologie- en toepassingsdomein goed te reguleren. Ook zijn de grote AI-technologiebedrijven van buiten de EU maar beperkt gevoelig voor de Europese wet- en regelgeving. Tenslotte zijn de machtsblokken China en de VS – met Europa op stevige afstand – verwickeld in een wedloop om de beslissende voorsprong op het gebied van AI-technologie en de daarvan afgeleide industrie. In die race is het vermijden van de risico's op *out of control AI* niet altijd de belangrijkste drijfveer.

Groeiend misdadig gebruik deepfakes.⁵⁷ Deepfakes zijn video's of afbeeldingen die worden gemaakt of aangepast met behulp van AI, waardoor bestaande mensen (lijken te) zeggen en doen wat de 'maker' maar wil. In 2019 was 96% van de deepfake video's gericht op het maken van pornografische inhoud van beroemdheden. Maar deepfakes worden steeds vaker gebruikt om desinformatie te verspreiden, fraude te plegen of verkiezingen of politieke besluitvorming te beïnvloeden. Volgens de Britse AI-fraudedetectiedienst is het gebruik van deepfakes voor fraude in een jaar, van 2022 naar 2023, meer dan 10x zo groot is geworden. Een wetenschappelijk tijdschrift ontdekte dat veranderd/onwaar nieuws gemakkelijk 1.000 tot 100.000 gebruikers op X bereikte, terwijl echte nieuwsartikelen zelden 1.000 gebruikers bereikten. Ongeveer 10% van de bedrijven heeft ook al te maken gehad met deepfakes, met tot verliezen tot 10% van de jaarwinst tot gevolg.

Daarnaast vormt AI een gereedschap voor kwaadwillenden. Zo kan iedereen met AI steeds eenvoudiger overtuigend nepnieuws genereren en wijdverspreiden via de sociale media, zie kader. Ook veroorzaakt zogenaamde 'AI-convergentie' op gebieden als bio-, chemische en nucleaire technologie wetenschappelijk gevalideerde risico's bestaan op 'do-it yourself'-massavernietigingswapens in handen van kleine groepen of individuen. Tenslotte kunnen criminele toepassingen van AI een serieuze uitdaging vormen voor opsporing en misdaadbestrijding.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld [Where Will the AI Super Cycle Lead?](https://project-syndicate.org) by Dambisa Moyo - Project Syndicate (project-syndicate.org)

⁵⁶ [AI Act enters into force](https://european-commission.eu) - European Commission ([european.eu](https://european-commission.eu))

⁵⁷ Zie onder meer [24 Deepfake Statistics - Current Trends, Growth, and Popularity \(December 2023\)](https://www.content-detector.ai) - Content Detector AI, [2024 Deepfakes Guide and Statistics](https://www.security.org) | Security.org

De omvang en diversiteit van het krachtenveld rondom AI is zo groot, en de toepassingsontwikkelingen die op ons afkomen dermate caleidoscopisch, dat het voor de overheid lastig is om regie te voeren, zeker nationaal maar zelfs in Europees verband. Naast het in generieke zin trachten AI als transformatieve technologie fatsoenlijk maatschappelijk in te bedden, zal derhalve ook op de veelheid aan deelgebieden waar AI zijn invloed doet gelden specifieke regulering moeten worden ontworpen.

4.6. De democratisering van geweld

De democratisering van geweld verwijst naar het proces waarbij technologieën en middelen die traditioneel exclusief beschikbaar waren voor staten en grote organisaties nu toegankelijk worden voor kleine groepen en individuen.⁵⁸ Dit fenomeen wordt gedreven door – onder andere de zojuist beschreven – technologische innovatieprocessen die de drempel voor de productie en het gebruik van geavanceerde wapens aanzienlijk hebben verlaagd. Waar vroeger het bouwen van een geavanceerd wapen een aanzienlijke technische en financiële investering vereiste, kunnen eenlingen in de toekomst, en voor een deel nu al, de meest destructieve wapens creëren.

De democratisering van geweld speelt zich af in diverse domeinen. Een eerste domein is dat van 3D-geprinte wapens. Hoewel dit fenomeen nog relatief kleinschalig is, zijn in Nederland en andere landen de afgelopen jaren steeds vaker geprinte wapens in beslag genomen. Met name anti-institutionele groepen of extremistische eenlingen lijken de aantrekkingskracht ervan te zien.⁵⁹ Dit is verklaarbaar omdat deze groepen in sommige gevallen ook handhavingstaken en zelfverdediging tegen over een in hun ogen vijandige staat in eigen hand wil nemen. De groeiende toegankelijkheid van deze technologie kan met name problematisch zijn voor landen die streng zijn op wapenbezit, zoals Nederland.

Een ander domein is dat van drones. Relatief low-tech varianten, ontworpen voor recreatief gebruik, kunnen eenvoudig worden geladen met explosieven of smokkelwaar. De massale inzet van drones in de Oekraïneoorlog draagt bij aan de prevalentie en normalisering van drones als wapen. Drones zijn bij uitstek geschikt voor gerichte aanslagen. Hoewel er in Nederland nog geen belangrijke terroristische incidenten met drones hebben plaatsgevonden, wordt er in andere landen door misdaadorganisaties al breed mee geëxperimenteerd. In augustus 2024 moest de Mexicaanse minister van Defensie toegeven dat soldaten waren gedood door bommenafwerpende drones van een van de Mexicaanse drugskartels.⁶⁰

Kunstmatige intelligentie in bio-engineering en chemical engineering vormt een derde domein. Wetenschappers hebben al herhaaldelijk testsituaties gecreëerd om uit te vinden hoe eenvoudig het is om 'recepten' voor gevaarlijke chemische stoffen of pathogenen te ontwikkelen met behulp van AI.⁶¹ De resultaten bevestigen het *dual-use*-karakter van AI-technologie in de wetenschappelijke sfeer: men kan net zo eenvoudig betere medicijnen ontwikkelen als gevaarlijke wapens creëren. Een belangrijke obstructie blijft dat kwaadwillenden niet altijd de beschikbaarheid hebben over laboratoriumomgevingen om de recepten ook daadwerkelijk te bouwen. Daar staat tegenover dat er maar heel weinig potentiële

⁵⁸ Benjamin Witte en Gabriella Blum, *The Future of Violence*, 2017.

⁵⁹ [3D-geprinte wapens steeds populairder bij extreemrechts.](#)

⁶⁰ [Mexican army acknowledges some of its soldiers have been killed by cartel bomb-dropping drones.](#)

⁶¹ HCSS, [In de greep van AI? De impact van de AI-transformatie op de maatschappelijke stabiliteit](#), 2024.

De democratisering van geweld holt het statelijk geweldsmonopolie steeds verder uit.

kandidaten nodig zijn die deze toegang wel kunnen krijgen om een catastrofale ramp te veroorzaken. Het soort chemische en biologische wapens waaraan we moeten denken is bovendien lastig te detecteren en te herleiden en kan ook gebruikt worden om staten mee te chanteren.

Een van de meest fundamentele consequenties van deze ontwikkelingen is dat het statelijk geweldsmonopolie steeds meer wordt uitgehold doordat niet-statelijke actoren toegang krijgen tot geavanceerde wapensystemen.⁶² De asymmetrie tussen staten en burgers, die traditioneel werd gekenmerkt door het monopolie op geweldstechnologie, wordt door deze ontwikkelingen minder scherp. In Engelstalige analyses wordt vaak gesproken over een totaal verlies van de klassieke *'command-and-control'*-functie van de staat. De technologische mogelijkheden voor individuen kunnen niet massaal worden gecontroleerd, tenzij de staat zichzelf ontwikkelt tot politiestaat (en zelfs dan). De staat heeft moeite om eigen capaciteit op te bouwen om de wapeninnovatie te begrijpen, te detecteren en daarop te antwoorden. Publieke veiligheids- en handhavingspartijen dreigen te worden overvraagd. Naast reguliere taken die moeten worden voortgezet, creëert elke innovatiestap weer een nieuwe dimensie die gecontroleerd zou moeten worden. Door taken uit te besteden of over te laten ontstaat afhankelijkheid van private en civiele initiatieven bij de preventie en het beheer van technologische geweldsmogelijkheden. Dit leidt vervolgens weer tot zeker verlies van legitimiteit, waar burgers van de overheid verwachten boven bedrijven te kunnen staan om het publiek belang te bewaken.

Samenvattend heeft de democratisering van geweld potentieel verstrekkende gevolgen voor de maatschappelijke stabiliteit en de manier waarop staten omgaan met veiligheidsvraagstukken. Ten eerste creëert het een situatie waarin niet-statelijke actoren de macht van staten direct kunnen uitdagen. Dit kan leiden tot meer en geavanceerdere geweldsincidenten, zoals aanslagen door extremistische groeperingen of gewelddadige acties van anti-institutionele bewegingen. Ook criminele organisaties kunnen deze technologieën inzetten om hun activiteiten verder te professionaliseren en te verbergen. Ten tweede leidt het tot een verhoogde complexiteit in het monitoren en reguleren van technologie. Staten lopen structureel aan tegen een gebrek aan capaciteit of middelen om ontwikkelingen onder controle te houden. Zeker in het licht van de meer huiveringwekkende mogelijkheden van gedemocratiseerde wapentechnologie, kan dit het vertrouwen in de macht en de legitimiteit van de staat ondergraven.

4.7. Klimaatcrisis en klimaatregelen

Nederland en Europa moeten, net als de rest van de wereld, de uitstoot van broeikasgassen verminderen om de wereldwijde temperatuurstijging binnen de perken te houden. Europa loopt voorop in wet- en regelgeving rond dergelijke klimaatmitigatie; doel van de Europese Green Deal is om voor 2050 te komen tot een netto-uitstoot van broeikasgassen van nul.⁶³ De hiervoor noodzakelijke maatschappelijke en economische transitie op het gebied van energie, mobiliteit, industrie, landbouw en voeding en ruimtelijke ontwikkeling hebben ingrijpende gevolgen voor onze samenleving. Ook klimaatadaptatie, maatregelen om de veerkracht tegen klimaatverandering te vergroten, vergt grote investeringen, vaak met uitvoeringsrisico's en lange terugverdientijden, die ten koste kunnen gaan van andere investeringen.

⁶² HCSS, *Geweld aan de horizon: Trends omtrent geweld en maatschappelijke stabiliteit*, 2024.

⁶³ [De Europese Green Deal - Europese Commissie \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-116226.attachments)

Klimaatmaatregelen trekken een wissel op politiek en maatschappij, en kunnen mogelijk de maatschappelijke stabiliteit aantasten.

Daar komt bij dat Nederland, als rijk land, de mogelijkheden heeft om te investeren in klimaatmitigatie en -adaptatie elders in de wereld. Dit kan, en wellicht moet, vanuit een moreel besef maar ook vanuit een welbegrepen eigenbelang in een verbonden wereld waarin schokken elders ook ons onherroepelijk raken.

Al met al zijn er drie grote consequenties van klimaatmaatregelen die een wissel trekken op politiek en maatschappij, en mogelijk de maatschappelijke stabiliteit kunnen aantasten: de prijsopdrijvende werking van de energietransitie, de ingrepen op de levensstijl van burgers en de groeiende polarisatie over de te nemen maatregelen en het narratief over de realiteit van het klimaatprobleem.

Klimaatmaatregelen zijn inherent inflatoir. Er spelen vier factoren. Een, de overgang naar een groen energiesysteem zal de vraag naar, en daarmee de prijs van, grondstoffen benodigd voor de productie van nieuwe kapitaalgoederen zoals windturbines en zonnepanelen doen groeien. Twee, daar waar groene technologieën worden toegepast zonder dat ze al concurrerend zijn, stijgen de kosten. In veel energievretende sectoren, zoals de productie van cement en staal en lucht- en scheepvaart, zien we een groene prijspremie van 25% tot 300%. Dit zal op termijn verminderen of wegvallen, maar werkt initieel prijsopdrijvend. Drie, de energietransitie zet er toe aan het onderhoud en de investeringen in de exploitatie van olie en gas te verminderen. Dit leidt tot een lagere productie en, omdat de daling van de vraag waarschijnlijk achterblijft, tot prijsstijgingen. Vier, de afschrijving op de door de energietransitie overtollig geraakte activa in de fossielgedreven economie is inflatoir. Geschat wordt dat de energietransitie de inflatie over de komende 10 jaar met ongeveer 1,6% per jaar kan verhogen.⁶⁴ Inflatie leidt tot koopkrachtuitholling en daarmee mogelijk tot sociale onrust.

Daarnaast vereisen diverse klimaatmaatregelen de nodige veranderingen in de levensstijl van burgers teneinde hun ecologische voetafdruk te verkleinen. Denk aan:

- Duurzame consumptie. Burgers worden aangemoedigd om zowel consumptie te verminderen als duurzaam geproduceerde producten te kiezen (met keurmerk, lokaal en seizoensgebonden). Een van de meest impactvolle veranderingen is de vermindering van vlees- en zuivelconsumptie.
- Afvalreductie en recycling. Bijvoorbeeld het vermijden van wegwerpplastic, het hergebruiken van materialen en het scheiden van afval.
- Energie-efficiënte huishoudens. Meer energiezuinig(er)e apparaten, beter woningisolatie en overstap op duurzame energiebronnen; naast het verminderen van het energieverbruik door gedrag, zoals het lager zetten van de verwarming en het uitschakelen van lichten.
- Duurzame mobiliteit. Vaker gebruik maken van carpooling, openbaar vervoer, fietsen of lopen in plaats van de auto; en minder vliegen.

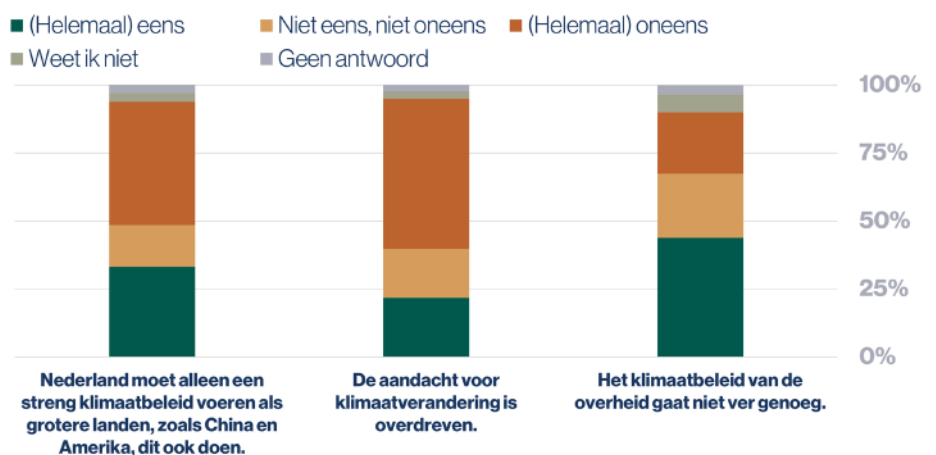
Deze aanpassingen zijn essentieel om de doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs en andere klimaatverdragen te bereiken. Het gaat om individuele gedragsverandering zowel als een bredere cultuurverandering op weg naar een duurzame samenleving. Burgers zijn doorgaans terughoudend in het meegaan met snelle veranderingen, vooral als ze hun dagelijkse routines beïnvloeden. Het valt dus te verwachten dat de acceptatie van nieuwe leefpatronen geleidelijk zal plaatsvinden, met aanzienlijke variatie tussen verschillende bevolkingsgroepen. Een deel van de bevolking ervaart weerstand of apathie ten opzichte van klimaatmaatregelen: vanwege een gebrek aan directe economische voordelen, een gevoel van machteloosheid of het geloof dat individuele acties weinig impact hebben. Deze houding kan worden versterkt

⁶⁴ [The inflated cost of the energy transition | Carmignac](#)

door desinformatie en politieke polarisatie. Voorlichting, financiële prikkels, het voorbeeldgedrag van influencers en de ontwikkeling van sociale normen gekoppeld aan *peer pressure* kan gedragsverandering stimuleren.

Tenslotte neemt de polarisatie tussen voor- en tegenstanders van milieu- en klimaatmaatregelen mogelijk (verder) toe. Figuur 10 toont relatief grote groepen die een duidelijk standpunt over klimaatbeleid hebben, met een relatief kleine tussencategorie.

Figuur 10: Opvattingen Nederlandse bevolking rondom klimaatverandering, 2023⁶⁵



De tegenstelling zit overigens vaak niet in het gegeven dat maatregelen nodig zijn. Veel boeren zijn het bijvoorbeeld eens met het feit dat stikstof en methaanemissies in de (intensieve) veeteelt teruggedrongen moeten worden. De tegenstand betrof met name de wijze waarop de regelgeving over de boeren uitgestort werd, en de wispelturigheid en onvoorspelbaarheid daarbij. Zo hebben boeren die wel verduurzamen vaak te maken met lege beloftes vanuit de overheid.⁶⁶ Dat heeft zich uiteindelijk vertaald in een activistisch frame waarin boeren tegenover de 'milieumaffia' kwamen te staan. Opvallend is verder dat initieel de boerenactivisten massaal werden toegejuicht. Mede daardoor ontstond een dynamiek van steeds verdergaande acties, deels met fysieke bedreiging. Hier zijn tenminste twee lessen uit te trekken. Eén, de overheid werkt met slecht uitgelegd en slecht uitlegbaar beleid polarisatie in de hand— en kan dus veel problemen voorkomen door het omgekeerde. Twee, om polariserende escalatie te voorkomen moet de overheid beter in kaart brengen waar en welke gevoelens van onvrede leven en waar ze op gebaseerd zijn. Regionale media weten vaak veel eerder welke fricties in hun eigen regio spelen. Met deze kennis kan onvrede beter proactief worden geadresseerd.

⁶⁵ Opvattingen over klimaatverandering - Klimaatverandering en energietransitie | CBS

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld [Deze rentmeester loopt samen met 50 natuurboeren tegen 'welwillende muren' op | de Volkskrant](#)

4.8. Subconclusie

Dit hoofdstuk behandelt een spectrum van grote 'van buiten naar binnen' trends en ontwikkelingen met als gemeenschappelijk noemer dat ze een stevige impact hebben op het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving, zonder dat we er ons – in de verbonden wereld en onze open samenleving – aan kunnen onttrekken. Het decennialange proces van globalisering heeft sterk bijgedragen aan de groei van de welvaart in Nederland en Europa. Maar de afgelopen twee decennia hebben we meer oog gekregen voor de negatieve effecten van globalisering. Opvolgende, deels overlappende internationale crises hebben ons de harde les geleerd dat allerlei vormen van onveiligheid in de wereld tot in de Nederlandse huiskamers doordringen.

Het gegeven dat Europa vanaf de jaren '90 de verdediging van ons continent grotendeels heeft uitbesteed aan de VS, de energievoorziening aan Rusland en de productiecapaciteit aan China heeft geleid tot grote afhankelijkheden. Inmiddels worden deze afhankelijkheden als ongewenst bestempeld en poogt Europa ze te verminderen. De plannen hiervoor kosten heel veel geld en vragen veel aanpassing. Daar waar globalisering, in combinatie met een krachtig marktdenken, bij grote groepen in de samenleving al tot existentiële onzekerheid heeft geleid, breekt met deze plannen een nieuwe periode van snelle verandering aan. Het valt uit te tekenen dat dit met onrust en weerstand gepaard zal gaan.

Het onderscheid tussen 'oorlog' en 'vrede' vervaagt, in veel opzichten bevinden we in een grijs gebied tussen de twee. Het beeld van een veilig Nederland dat, omringt door vrienden en bondgenoten, grotendeels immuun is voor oorlog en conflict elders, is achterhaald. Rivaliserende landen pogen Nederland en zijn bondgenoten te destabiliseren of voor geopolitiek gewin. We zijn kwetsbaar voor desinformatie en ondermijning, voor terrorisme en sabotage van vitale infrastructuur, voor militaire aanvallen met langeafstandswapens. We zijn niet ver van het moment waarop hybride 'dreigingen' overgaan in een hybride 'oorlog'.

Duidelijk verbonden met de globalisering vormt de macht van internationaal opererende criminele organisaties en de invloed die ze op het dagelijks leven kunnen hebben (vermenging onder- en bovenwereld) een groeiend probleem. De gigantische winsten van drugscriminaliteit dreigen ook ons bestuur en onze samenleving te corrumperen. Dat betekent niet dat Nederland per se afglijdt naar een door geweld vergeven 'narcostaat', maar het is ook niet ondenkbaar.

Technologische ontwikkelingen voltrekken zich in een ongekend tempo en hebben binnen enkele decennia alle aspecten van het dagelijks leven diepgaand beïnvloed. Individuen en samenlevingen hebben moeite om zich aan te passen aan de voortdurende stroom van nieuwe technologieën. Technologische vooruitgang leidt historisch gezien vaak tot angst en onrust omdat de effecten onbekend en/of ingrijpend zijn. Alleen daarom al is het een risicofactor voor de maatschappelijke stabiliteit.

Zo verandert het massale gebruik van sociale media de manier waarop mensen interacteren, met positieve en negatieve gevolgen. Het is niet geheel duidelijk wat de balans is, maar wél duidelijk is dat sociale mediaplatforms een grote rol spelen in zowel het mobiliseren als het radicaliseren van (grote groepen) mensen in. In dat verband heeft de verkiezing van Donald Trump als volgende Amerikaanse president niet alleen gevolgen voor de trans-Atlantische relatie in economische, politieke en militaire zin. Ook ideologisch zal de invloed voelbaar zijn:

vooral via de werking van sociale media zal het gedachtegoed achter zijn opkomst het debat en de ideeënvorming onder de Nederlandse en Europese bevolking nadrukkelijk beïnvloeden.

Daar komt de AI-transformatie bij. De potentie van AI om menselijke taken over te nemen, besluitvorming te automatiseren en zelfs menselijke intelligentie te overtreffen, roept existentiële vragen op over de rol van de mens in de toekomst. Maxim Februari spreekt in dat verband over een controleparadox. Enerzijds besteden we beslissingen uit aan systemen die geen last hebben van partijdigheid of willekeur, niet moe of afgeleid worden. Dat is goed voor de rechtsgelijkheid. Maar anderzijds wordt door de opkomst van niet menselijke regelgevers de samenleving abstracter geleid. Zij zijn niet bijster in ons mensen geïnteresseerd; wij weten niet hoe de complexiteit van hun besluitvorming werkt. Februari vraagt zich af: “Is er zoiets als een rechtsgemeenschap te vormen met niet-menselijke existenties?”⁶⁷

Een beangstigende ontwikkeling is de steeds grotere beschikbaarheid van gewelddsmiddelen voor criminele of extremistische groepen en individuen. Denk aan voor (grootschalig) geweld te gebruiken middelen als drones, 3D-geprinte wapens, cybertools en met behulp van AI geproduceerde chemische of bacteriologische wapens. De gemeenschappelijke noemer is het gebruik van *dual-use* technologie niet primair bedoeld voor geweldstoepassing en daarom grotendeels vrijelijk verkrijgbaar. Het statelijk geweldsmonopolie komt zo verder onder druk.

Als laatste maar niet als minste is de impact van klimaatverandering in de vorm van extreem weer wereldwijd al goed merkbaar. De gevolgen in Nederland zijn tot op heden beperkt, maar in veel landen om ons heen is de schade door de gevolgen van hevige regenval, bosbranden en krachtige stormen de afgelopen jaren fors toegenomen. Het aanzwellen van migratiestromen richting Europa als gevolg van klimaatrampen elders is voor de komende decennia zeker te verwachten. Ook klimaatregelen kunnen de maatschappelijke stabiliteit beïnvloeden, vanwege de hoge kosten, benodigde cultuurverandering en stevige politiek-maatschappelijke tegenstellingen over hun noodzaak en reikwijdte.

⁶⁷ Maxim Februari, *Doe zelf normaal*, 2023.

5. Dynamiek van binnenuit

Nederland kent een robuuste rechtsstaat en democratie die in het verleden vrijwel altijd in staat is gebleken om vreedzaam samenleven te verzekeren. Ook nu, na een periode van fouten en ongelukken waardoor burgers in de knel kwamen, is er nog steeds sprake van een rechtsstaat die tegen een stootje kan en misschien niet optimaal, maar wel voldoende functioneert. In zekere zin stemt de affaire met de kinderopvangtoeslagen optimistisch omdat het 'systeem' reageerde op signalen van misstanden, die onderzocht, schade compenseerde en repareerde en aan zelfreflectie deed. Dat neemt niet weg dat er veel kritiek is op het functioneren van rechtsstaat en democratie, en met name de rol van de overheid en instituties.

Verder bestaat er stevige verdeeldheid in de Nederlandse politiek en samenleving over de manier van aanpakken van de grote vraagstukken van onze tijd: al dan niet een stevige rol van Europa; wie moet de zwaarste lasten dragen: burgers, bedrijven, de 'sterkste schouders'; gedogen of doorpakken; et cetera. Sterker nog, er bestaan grote verschillen van inzicht over wat de belangrijkste vraagstukken eigenlijk zijn: is dat migratie of klimaat; stikstofuitstoot reduceren of landbouw beschermen; welvaartsverdeling in of verdienvermogen van ons land; enzovoort. Deze verdeeldheid manifesteert zich in een fragmentatie van de politiek – er zijn immers veel combinaties van 'wat is belangrijk' en 'hoe pakken we het aan' mogelijk. Er is minder sprake van een mainstream aan ideeën waarover velen het grotendeels eens zijn en die het fundament voor een stabiele en daadkrachtige regering kunnen vormen. Politieke fragmentatie *kán* worden gezien als verdergaande differentiatie die de veelkleurigheid van de Nederlandse samenleving weerspiegelt. Het vraagt meer tussentijdse afstemming en onderhandeling maar leidt ook tot meer ruimte voor partijen om in grotere of zelfs wisselende coalities en meerderheden tot besluiten te komen.⁶⁸ Maar fragmentatie kan óók leiden tot minder politieke slagvaardigheid om maatschappelijke problemen aan te pakken. Dit kan op zijn beurt weer de onvrede in de samenleving versterken.

In dit hoofdstuk werken we de wisselwerking tussen politiek, instituties en burgers in een aantal thema's uit, thema's die we ook als vragen kunnen formuleren: (1) Deze Monitor kijkt naar de wereld met een zekere 'veiligheidsbril'. Maar hoe selectief is die bril?; (2) Nederland is een dichtbevolkt, sterk geurbaniseerd land met schaarse ruimte. Hoe kleurt dat de maatschappelijke uitdagingen van Nederland?; (3) Wat is nu eigenlijk het ongenoegen dat in de huidige tijd, meer dan gebruikelijk, onze samenleving (en die in van veel landen om ons heen) lijkt te karakteriseren?; (4) hoe staat onze rechtsstaat er voor nu legitimiteit en representativiteit van politiek en bestuur in een gefragmenteerd politieke landschap lastiger is te organiseren?; (5) hoe rechtsstaat en democratie te moderniseren, en meer in het bijzonder: hoe moeten en kunnen overheid en instituties zich aanpassen aan veranderende eisen en verwachtingen in dit kader?; (6) wat betekent dit alles voor de verhouding tussen burger en overheid en tussen burgers onderling. In de actuele terminologie: zijn we op weg – of moeten we op weg zijn – naar een nieuw sociaal contract?; en (7) wat is de rol van de samenleving in den brede in het waarborgen van maatschappelijke stabiliteit?

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Martin Schulz en Paul Frissen, *Politieke fragmentatie. Balanceren tussen effectiviteit, legitimiteit en representativiteit, 2017.*

Nog los van de aanpak bestaan er grote politieke verschillen van inzicht over wat de belangrijkste vraagstukken van onze tijd eigenlijk zijn.

5.1. Veiligheid van alles?

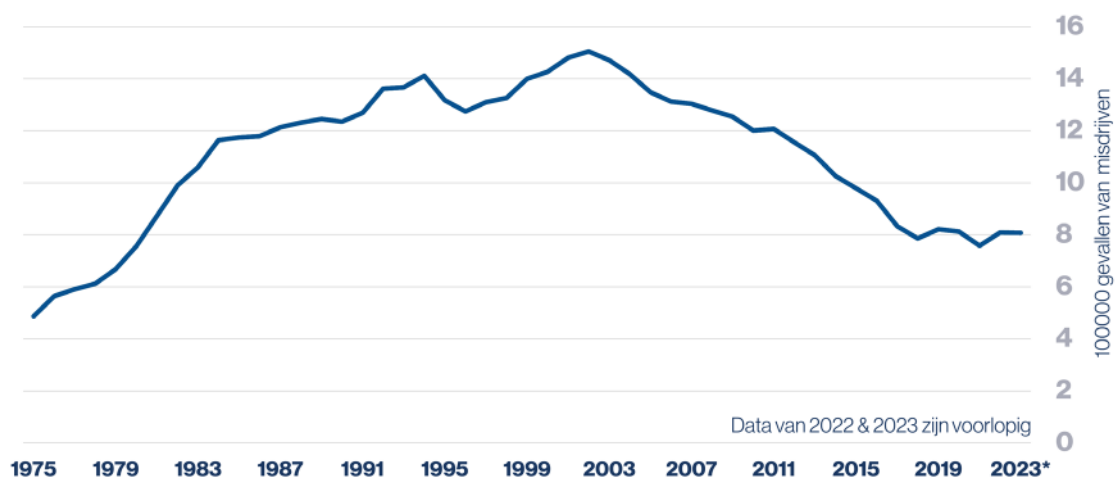
Er is sprake van toenemende securitisering, het proces waarbij in essentie sociale of politieke kwesties (vooral) als veiligheidsvraagstukken worden gepositioneerd.

Een belangrijke maat voor de (on)veiligheid in Nederland, het aantal haakjes weg misdrijven, neemt al twee decennia af, zie Figuur 11. Tegelijk valt in het publieke en politieke discours het woord 'veiligheid' (en varianten daarop) steeds vaker. Het lijkt erop dat men vaak een 'veiligheidsbril' opzet om maatschappelijke problemen te duiden. Dit wordt aangeduid met de term 'securitisering'.

Securitisering is het proces waarbij in essentie sociale of politieke kwesties (vooral) als veiligheidsvraagstukken worden gepositioneerd. Toenemende securitisering weerspiegelt een wereld waarin de grenzen tussen veiligheid en het dagelijkse leven vervagen. 'Veiligheid' wordt niet enkel als een respons op concrete dreigingen gepositioneerd, maar gekoppeld aan uiteenlopende maatschappelijke of geopolitieke issues. Vaak gebeurt dat bewust vanuit een politieke agenda. Het zo urgent gemaakte karakter van vraagstukken kan beleidsvorming in een stroomversnelling doen raken. Financiële middelen worden makkelijker toegewezen of nieuwe regelgeving sneller goedgekeurd. Tegelijk kan securitisering leiden tot de beperking van fundamentele rechten, uitsluiting van individuen of groepen en een minder democratisch besluitvormingsproces.

Securitisering is dus in essentie een sociaal-politiek construct, maar staat niet geheel los van reële veiligheidsproblemen. Het proces achter securitisering vergt een specifieke framing waardoor een maatschappelijk probleem geherdefinieerd wordt als een veiligheidsissue. Dit wordt vaak opgedeeld in drie stappen:⁶⁹ (1) *speech-act*, formulering van de veiligheidsdreiging, gevolgd door (2) beleidsadoptie die leidt tot (3) het beleidseffect; zie Figuur 12. Securitisering is pas succesvol als de *speech-act* resoneert binnen de beoogde doelgroep die de kwestie inderdaad als een veiligheidsprobleem adopteert.⁷⁰

Figuur 11: Totaal aantal geregistreerde misdrijven in Nederland⁷¹

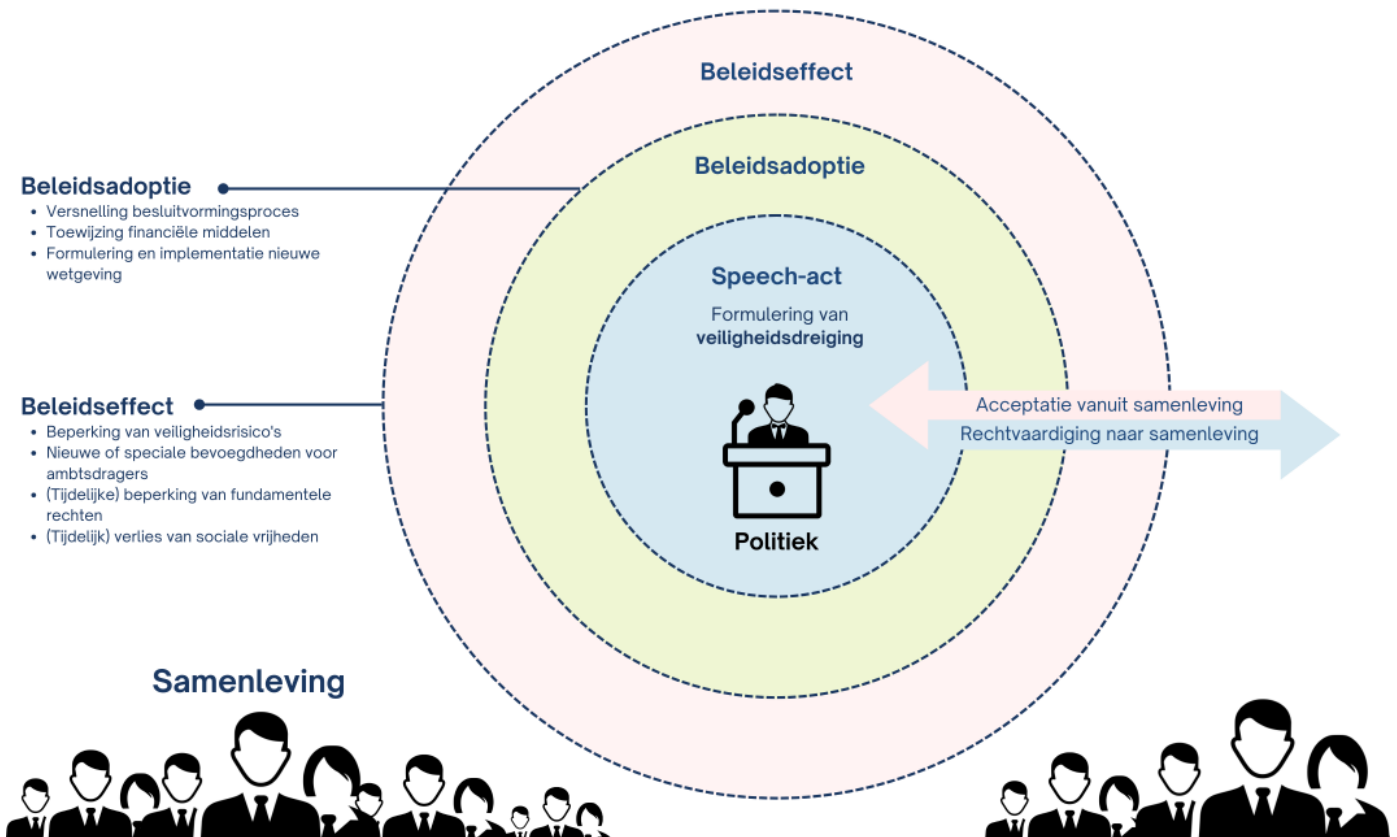


⁶⁹ Michael Williams, *Modernity, identity and security: a comment on the 'Copenhagen criteria'*, 1998; Thierry Balzacq, Sarah Léonard en Jan Ruzicka, *Securitisatie revisited: Theory and cases*, 2016.

⁷⁰ Vaak betreft het een doelgroep die zich niet organiek met veiligheid bezig houdt maar zich gaat realiseren dat zij wel degelijk een rol speelt in specifieke veiligheidsproblematiek. Denk aan jeugdzorg in het kader van voorkomen jonge aanwas in de criminaliteit; of gemeentelijke bouw & woningtoezicht als het gaat om vastgoedfraude en mensenhandel.

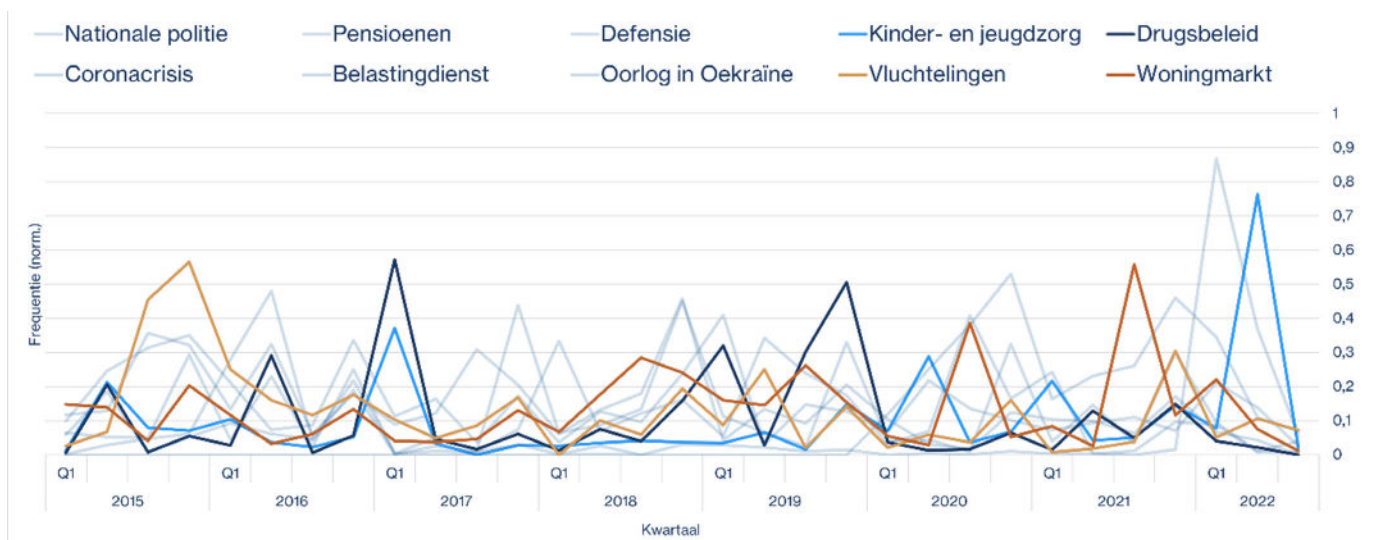
⁷¹ [Geregistreerde criminaliteit; tijdreeks vanaf 1948 | CBS](#)

Figuur 12: Het securitiseringsproces



Als indicator voor een mogelijk securitiseringsproces in Nederland heeft HCSS het gebruik van veiligheidsterminologie in parlementaire debatten onderzocht. Hoewel er aanzienlijke fluctuaties zijn in het percentage debatten met gesecuritiseerde terminologie, stijgt het gemiddelde aantal gesecuritiseerde debatten over de onderzochte periode 2015-2022. Diverse van de thema's in de top-10 van onderwerpen waarin met enige regelmaat veiligheids-terminologie wordt gebruikt, hebben slechts indirect met veiligheid van doen, zie Figuur 13. Een deel daarvan verrast niet. Dat geldt bijvoorbeeld voor drugsbeleid: de *war on drugs* is een bekend voorbeeld binnen de securitiseringsliteratuur. Een ander onderwerp dat vaak gese-curitiseerd wordt zijn asielzoekers en vluchtelingen. Er komen echter ook *unusual suspects* naar voren: thema's die in het verleden of in de literatuur niet direct geassocieerd worden met veiligheidskwesties. Voorbeelden zijn het beleid rondom pensioenen, kinder- en jeugdzorg en de woningmarkt. Zo is de kinderopvangtoeslagaffaire gese-curitiseerd vanaf het moment dat de Parlementaire enquête voor fraudebeleid en dienstverlening ingesteld werd. Wat betreft de woningmarkt is het beeld gemêleerder, met geen eenduidige trend maar pieken die te herleiden zijn naar specifieke momenten.

Figuur 13: Genormaliseerde frequentie van optreden van de tien meest prevalentie gesecuritiseerde geclusterde onderwerpen, 2015-2022 (bron: HCSS)



Hoewel vaak het omgekeerde wordt beoogd, kan securitisering het wantrouwen in de samenleving versterken; het scheidt een perceptie van onveiligheid die niet per se feitelijk is. Onder meer speelt een rol dat wanneer 'overlast' of 'ongenoegen' geassocieerd wordt met een aanwijsbare groep, de stap van overlast naar (gepercipieerde) onveiligheid makkelijk wordt gemaakt. Uit de periodieke Veiligheidsmonitor van het CBS blijkt vaak een discrepantie tussen de ontwikkelingen in de objectieve veiligheid en de veiligheidsbeleving.⁷² Bovendien dreigt door de overmatige focus op de veiligheidsaspecten van maatschappelijke vraagstukken het vermogen verloren te gaan om een onderscheid te kunnen maken tussen wat daadwerkelijk een veiligheidsdreiging vormt en wat niet. Veel gepercipieerde veiligheidsproblemen zijn feitelijk maatschappelijke problemen met 'onveiligheid' als gevolg of neveneffect. De problematiek hoort dan in een ander beleidsterrein thuis. Denk bijvoorbeeld aan taaiere problematiek als recidive die niet zozeer in het strafrechtelijke/veiligheids- als wel in het sociaal-maatschappelijke domein ligt.

Andere mogelijke valkuilen bij het fenomeen van securitisering zijn:

- Niet zelden worden bij een gevoeld veiligheidsprobleem aanvullende wet- en regelgeving, mandaten en instrumenten geëist. Dit terwijl de bestaande beleidsruimte door onbekendheid of onwetendheid niet eens gebruikt wordt.
- Ook is soms op papier adequaat beleid al aanwezig, maar ontbeert het in de uitvoering aan de middelen of stimulansen om deze goed tot uitvoering te brengen.
- Veel veiligheidsproblemen vereisen beleid dat integrerend over verschillende beleidsterreinen werkt. Dit is intrinsiek complex. Ad hoc securitisering gaat hieraan meestal voorbij.

Waar securitisering een zekere politieke agenda en bewuste framing inhoudt, verandert onze kijk op veiligheid ook door sociaal-culturele en technologische ontwikkelingen. Een concreet voorbeeld: de betekenis van geweld is in transitie.⁷³ Niet-fysieke vormen van geweld 'strijden' om erkenning, zoals psychologisch en systemisch geweld. Door veranderende normen en

⁷² Zie Veiligheidsmonitor | CBS

⁷³ Zie HCSS, *Geweld aan de horizon: Trends omtrent geweld en maatschappelijke stabiliteit*, november 2024.

psychologische inzichten is er meer aandacht voor sluimerende vormen, zoals online intimidatie of geweld tegen vrouwen. Hoewel traditioneel fysiek geweld, zoals moord en zware mishandeling, in landen zoals Nederland afneemt, neemt geweld op andere manieren toe. Denk aan digitale vormen van intimidatie of bomplaatsingen in het criminele circuit. Nieuwe of nog niet breed erkende manifestaties van geweld komen bovendien niet altijd in het gegevensbeeld naar boven.

5.2. De veiligheidsuitdagingen van een stadstaat

In steden kunnen zich maatschappelijke spanningen ophopen om op zeker moment tot uitbarsting te komen. Het stedelijke leefklimaat is zo een belangrijke graadmeter voor hoe veilig en stabiel Nederland is.

Nederland is na Malta het dichtstbevolkte land van de EU. Dagelijks ervaren we dat ons land steeds meer de contouren krijgt van een grote stadstaat waarbij er onderhandeld en/of gevochten wordt over elke vierkante meter. De ruimtelijke ordening is complex, binnenstedelijke verdichting stuit steeds vaker op grenzen. Waar een parkeerplaats plaatsmaakt voor een wooncomplex, of een speeltuin verdwijnt voor een supermarkt ontstaan conflicten tussen verschillende gebruikers van dezelfde ruimte. Tegelijkertijd is Nederland een land geworden van hoge diversiteit (zie §3.2). Onze stedelijke leefgebieden zijn een kosmos van achtergronden en levenswijzen. Deze samenkomst van ruimtelijke dichtheid, functionele heterogeniteit en superdiversiteit kent voor- en nadelen. Steden kunnen plekken zijn van innovatie, creativiteit en economische groei. Digitalisering heeft onmiskenbaar bijgedragen aan de efficiëntie en aantrekkelijkheid van steden. Maar steden kunnen ook spaarbekkens vormen waarin maatschappelijke spanningen ophopen en op zeker moment tot uitbarsting komen. Het uiterst dynamische stedelijke leefklimaat is zo een belangrijke graadmeter voor hoe veilig en stabiel Nederland is.

Daarbij hebben (hoog)stedelijke leefgebieden te maken met verschillende krachten die in de toekomst extra druk zullen zetten. We staan voor een grote demografische uitdaging waarbij de bevolking naar verwachting verder zal groeien.⁷⁴ Deze groei slaat vooral neer in de grote (G4) en middelgrote steden. De toename van het aantal eenpersoonshuishoudens legt extra druk op de woningmarkt.⁷⁵ Terwijl de bevolking in steden groeit, kampen grote delen van het platteland met krimp, wat tot een volledig andere dynamiek en problematiek leidt. De vergrijzing is in steden minder uitgesproken maar zorgt ook daar voor uitdagingen op het gebied van zorg en huisvesting. De stedelijke woningmarkt verkeert al in een crisis, met een tekort van 316.000 woningen dat naar verwachting zal blijven oplopen.⁷⁶ Vooral betaalbare woningen zijn schaars, wat jonge starters en lagere inkomensgroepen treft. Het maakt verdere verdichting noodzakelijk ('compacte stad'-beleid). Dit verhoogt de druk op voorzieningen en transport en kan sociale irritaties versterken. De ruimtelijke spanningen tussen concurrerende functies zoals wonen, werken en recreëren vraagt om een zorgvuldige balans die minder vanzelfsprekend tot stand zal komen dan in het verleden.

Onze stedelijke leefgebieden kennen zo een web van met elkaar verweven uitdagingen die elkaar soms versterken. Neem bijvoorbeeld de kwetsbare wijken. Veel van deze wijken zitten na jaren van interventies en beleid nog steeds niet in de lift. Armoede, werkloosheid en criminaliteit creëren een neerwaartse spiraal die soms moeilijk te doorbreken is.

⁷⁴ [Bevolking in 2022 bijna twee keer zo snel gegroeid als een jaar eerder | CBS.](#)

⁷⁵ [Prognose: 9 miljoen huishoudens in 2038 | CBS](#)

⁷⁶ [Woningbouwopgave stijgt naar 981.000 tot en met 2030 | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

De klassieke grote steden hebben het eenvoudiger met superdiversiteit dan middelgrote steden.

Gemeenten hebben te maken met een krachtenveld dat deels buiten hun bestuurlijke bereik ligt, en met beperkte capaciteit en middelen. Een wijk zonder investeringen in publieke ruimte, onderwijs en veiligheid zal minder sociale cohesie kennen, en die afwezigheid van verbinding zorgt voor anomie – burgerlijke onverschilligheid jegens de eigen omgeving en verantwoordelijkheden.

Deze dynamiek wordt verder gecompliceerd door de superdiversiteit die Nederlandse leefgebieden steeds vaker kenmerkt. In wijken waar diverse culturen samenkomen, zijn ontmoetingen en uitwisselingen mogelijk die een stad levendig en dynamisch maken. Maar zonder voldoende aandacht voor overbrugging van verschillen wordt diversiteit een voedingsbodem voor spanningen. De klassieke grote steden hebben het daarbij eenvoudiger dan middelgrote steden. De grote steden zijn al sterk kosmopolitisch, waar kleinere steden nog sterk op zoek zijn naar een balans tussen regionale kenmerken, een traditioneel Nederlandse identiteit en de superdiverse cultuurnorm die door migratie langzaam maar zeker dominant is geworden. Ongelijkheid, of het nu gaat om toegang tot werk, onderwijs of de plek van wonen, kan in een superdiverse omgeving erg zichtbaar worden en leiden tot vervreemding, polarisatie of parallelle samenlevingen. Dit raakt de bredere gemeenschap, die het risico loopt om uiteen te drijven.

In onze complexe, dichte samenlevingsgebieden liggen sociale spanningen altijd op de loer. Zonder dat er directe verbanden te leggen zijn, valt het toenemende aantal demonstraties en protesten op.⁷⁷ Hoewel zij vaak een legitieme uiting zijn van maatschappelijke betrokkenheid, leggen zij ook de sluimerende spanningen bloot.⁷⁸ Of het nu gaat om protesten tegen klimaatverandering of demonstraties rondom ongelijkheid, deze bewegingen raken vaak de kern van wat ons verstedelijkt land is: een plek waar meningen botsen, waar verschillende belangen samenkomen, en waar de concurrentiestrijd om ruimte – in de breedste zin van het woord – voelbaar wordt.

Op de achtergrond van deze strijd om de ruimte spelen krachten van buiten een complicerende rol. Migratie is een belangrijke blijvende kracht in het Nederlandse stedelijke landschap. Migratiestromen verrijken steden cultureel en economisch, maar zorgen ook voor spanningen, vooral in wijken waar de druk op huisvesting en voorzieningen al groot is. Klimaatverandering en technologische ontwikkelingen vormen onstuitbare krachten op de achtergrond. Neem de hittegolven en overstromingen die steeds vaker onze steden teisteren. Het zijn niet alleen de directe gevolgen die een probleem vormen. Ook de ongelijke impact van klimaatverandering op verschillende bevolkingsgroepen vergroot de scheidslijnen binnen steden. Verder biedt de digitalisering van de stad vele oplossingen voor verkeer, energiebeheer en openbare veiligheid. Maar deze technologische vooruitgang maakt steden ook kwetsbaar en vergroot het aanvalsoppervlak voor cybercriminelen en statelijke actoren. Tot slot kunnen mondiale verstoringen van toeleveringsketens, geopolitieke spanningen of economische schokken het stedelijk leven diepgaand beïnvloeden.

Deze uitdagingen versterken elkaar, overlappen en maken de stedelijke dynamiek steeds complexer. De vraag is niet alleen hoe we elk probleem afzonderlijk kunnen aanpakken, maar hoe we steden kunnen ontwerpen en beheren die flexibel genoeg zijn om met een web van vraagstukken om te gaan. Het is een zoektocht naar een evenwicht, waarin de stad kan blijven functioneren als een plek van ontmoeting, innovatie en gemeenschap, ondanks de vele krachten die haar vormen en uitdagen.

⁷⁷ Aantal betogingen Amsterdam explodeert, ook toenames in Utrecht en Den Haag | Binnenland | NU.nl

⁷⁸ Jan van Zanen, *Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Het demonstratierecht in Nederland*, 2023.

5.3. Onvrede en wantrouwen

Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties schikken zich naar 'het systeem' zolang ze daar grosso modo profijt van hebben. Vanaf de opbouwjaren na de Tweede Wereldoorlog was de verwachting altijd dat onze levensstandaard zou groeien. Voor de meesten, en zeker voor een groeiende middenklasse, werd die verwachting jaar in-jaar uit waargemaakt. Maar "ook in ons land is het optimistische vooruitgangdenken dat decennialang de middenklasse kenmerkte aan het afbrokkelen: de lagere middenklasse vreest voor de eigen toekomst, de hogere middenklasse voor de toekomst van de volgende generatie."⁷⁹ Dat is verontrustend want de aanwezigheid van een sterke en welvarende middenklasse is een centrale pijler onder de maatschappelijke stabiliteit van Nederland. Middenklassers vormen de grondslag van een vitale maatschappij door hun consumptie, investeringen in onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting, hun steun voor openbare diensten van goede kwaliteit, hun intolerantie ten aanzien van corruptie en hun vertrouwen in anderen en in democratische instellingen. De middenklasse representeert bovendien een wenkend perspectief voor een beter leven voor de lagere klasse. Het wegdrijven van deze laatste groep is voedingsbodem voor onvrede en ordeverstoring. Waar de middenklasse geen belang heeft bij chaos en geweld, zien zij die menen niets meer te verliezen te hebben dat anders.

Zowel de middenklasse zelf als zijn stabiliserende rol lijkt echter aan enige erosie onderhevig. We constateren in dat verband drie zorgwekkende ontwikkelingen.⁸⁰ Ten eerste dat een toenemend aantal mensen, ook uit traditioneel gezagsgetrouwe middengroepen, de rechtsorde en het huidige democratische staatsbestel deels of in zijn geheel afwijst. Ten tweede dat deze individuen steeds meer georganiseerd raken in radicale groepen, met sociale mediaplatforms als belangrijk wervings-, bindings- en activeringsmiddel. Dergelijke groepen die hun eigen overtuigingen en normen erop nahouden distantiëren zich steeds bewuster en explicieter van de gangbare regels en normen. Denk aan motorbendes, anti-vaxers, klimaatactivisten, autonomen. En ten derde dat de harde kernen van radicale groepen bereid zijn over te gaan tot geweld en actief bezig zijn de middelen daarvoor te verwerven en te organiseren.

Een belangrijke bron van collectief ongenoegen in grot(er)e middengroepen is een daadwerkelijke en/of gevoelde achteruitgang van de financiële positie of sociale status. Als gevolg van de snelle ontwikkelingen en optredende crises in onze geglobaliseerde wereld, ontstaan sneller en nadrukkelijker 'winnaars' en 'verliezers' in de samenleving. De verliezers kunnen in een spiraal van ontgoocheling raken. Maar ook de winnaars kunnen gevoelig zijn voor processen die ze moeilijk kunnen controleren en waarin zij mogelijk de volgende keer de verliezers zijn. Onzekerheid en een gevoel van kwetsbaarheid leidt tot nationalisme en conservatisme; en is het voorportaal voor ontgoocheling.

Verder neemt de afstand tussen burgers en overheid toe. Deze afstand uit zich voornamelijk in het gevoel onder burgers dat politici niet luisteren en niet weten wat er speelt, waardoor ze zich niet vertegenwoordigd voelen. Er wordt in de beleving van velen te weinig met burgerperspectieven rekening gehouden. En de burgerperspectieven die wel worden meegenomen zijn vaak te eenzijdig waardoor een wezenlijk deel van de bevolking ondergerepresenteerd is. Als maatschappelijke problemen niet worden aangepakt door de zittende machtshebbers leidt dat tot buitenparlementaire actie. Omgekeerd ontstaat onrust als specifieke groepen menen dat problemen onevenredig op hen worden afgewenteld; denk aan de stikstofproblematiek en de boeren.

⁷⁹ HCSS, *Maatschappelijke ontgoocheling van de middenklasse. Optreden, oorzaken en gevolgen*, februari 2023, p4.

⁸⁰ HCSS, *Maatschappelijke ontgoocheling van de middenklasse. Optreden, oorzaken en gevolgen*, 2023, p62.

Zowel de
middenklasse zelf
als zijn
stabiliserende rol
lijkt aan erosie
onderhevig.

Een massale opstand van de middenklasse is onwaarschijnlijk. Er is eerder sprake van sluipende, potentieel zelfversterkende, processen van polarisatie tussen bepaalde (middel)groepen.

Tenslotte is een gepercipieerde bedreiging van de eigen sociale of culturele identiteit door andere sociaal-culturele groepen een oorzaak van ontgoocheling. Identiteitspolitiek, het bedrijven van politiek vanuit de kenmerken van een bepaalde groep in plaats van een brede maatschappelijke visie, kan nuttig zijn om onrechtvaardigheden aan te kaarten. Maar polarisatie dreigt als populistische leiders een scherp contrast creëren tussen de positieve aspecten van de eigen sociaal-culturele groep en de negatieve aspecten van de sociaal-culturele groep(en) waar hun publiek zich juist niet mee identificeert. Met name het 'migratiedossier' kan breedgedragen onvrede katalyseren: "Zorgen over immigratie staan sinds de (na)zomer van 2022 boven in de lijst met maatschappelijke problemen."⁸¹ Anders dan velen menen, komt de netto-instroom vooral door arbeidsmigratie en veel mindere mate door asiel. De economie en onze verzorgingsstaat met zijn toenemende zorgvraag heeft die handjes hard nodig. Tegelijkertijd leggen immigranten extra druk op de al schaarse ruimte en genereren een culturele diversiteit die in de ogen van sommigen afbreuk doet aan de 'typische' Nederlandse identiteit en cultuur. Het Britse voorbeeld, medio 2024, van massale en gewelddadige rellen nadat een vermeende asielzoeker – in werkelijkheid een Britse 17-jarige – enkele kinderen had neergestoken, toont de explosiviteit van het migratiedossier, maar ook de destructieve werking van nepnieuws dat in de sociale media viraal gaat.⁸²

We zien drie categorieën van ver(der)gaande manifestaties van ontgoocheling van (midden)groepen: proteststemmen, afhaakgedrag en radicalisering in ideeën en actie. Proteststemmen getuigen nog van betrokkenheid, waarbij men het huidige democratische staatsbestel niet afwijst maar wil veranderen. Afhaakgedrag is een tussenstadium, waarbij men niet meer gelooft in het bestaande systeem, maar geen duidelijk beeld heeft van of zich hard wil maken voor alternatieven. Massaal politiek afhaken kan optreden als de politieke en bestuurlijke verlamming een permanent karakter krijgt. Wanneer rond een specifiek thema wél een zeker alternatief wordt geboden – vaak niet gevat in concrete maatregelen of duidelijk beleid maar in een aansprekend narratief en dito beelden – bestaat het gevaar dat wanneer een protestgroep zich eenmaal heeft georganiseerd, een deel radicaliseert. Het thematisch ongenoegen verbreedt zich dan naar een algemeen anti-overheid- of anti-establishmentsentiment en, ultimo, naar verwerping van het huidige staatsbestel als geheel.

Er is in dit verband eerder sprake van sluipende, potentieel zelfversterkende, processen dan van een 'big bang'-scenario. Het vooruitzicht is zeker geen massale opstand van de middenklasse. Daarvoor is de middenklasse te heterogeen en is Nederland geen land van grote revoluties. Wat wél goed denkbaar is, en deels al zichtbaar, zijn manifestaties van sterke polarisatie tussen bepaalde (midden)groepen. Belangentegenstellingen en meningsverschillen worden versterkt door een polariserende dynamiek die in belangrijke mate zijn oorsprong vindt in de werking van sociale media en bewust wordt aangewakkerd door radicale influencers en agitators (zie §4.4). Daarbij kunnen statelijke opposanten een aanjagende rol spelen met als doel onze democratische processen en open samenleving te ondermijnen (zie §4.3).

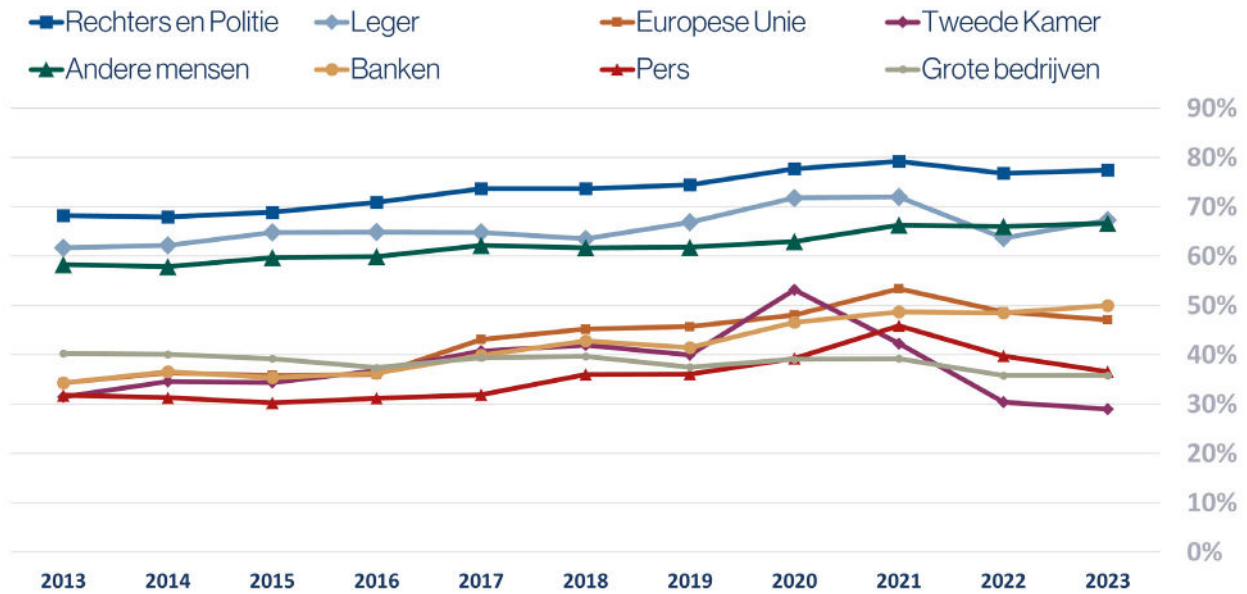
Het is goed enige nuance te brengen in bovenstaande risico's en dreigingen. Het totaalbeeld van vertrouwen in publieke instituties is de afgelopen 10 jaar niet verslechterd en zelfs iets verbeterd, zie Figuur 14. Een en ander hoeft niet in tegenspraak te zijn. Achter een gematigd macrobeeld kunnen de groepen met weinig of geen vertrouwen in overheid en instituties wel degelijk verder afdrijven. Er zou dan sprake zijn van groeiende kloof tussen een meerderheid die het niet slecht heeft en vertrouwen houdt in het functioneren van onze samenleving; en aanzienlijke groepen mensen die het moeilijk hebben en steeds minder fiducia hebben in politiek en overheid. Mensen

⁸¹ SCP, *Burgerperspectieven 2024 Bericht 2*, september 2024, p4.

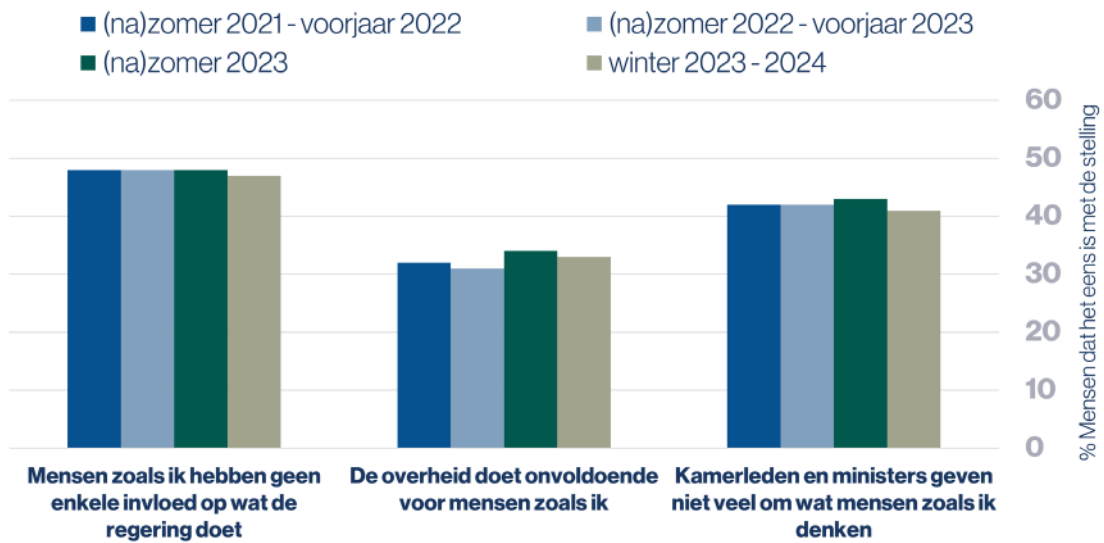
⁸² Zie bijvoorbeeld [Meerdere agenten gewond bij nieuwe protesten door het hele VK | Buitenland | NU.nl](#)

die het eens zijn met de stellingen in Figuur 15. Het zijn deze groepen waaruit uiteindelijk, veel kleinere maar tegelijk veel problematischere, geradicaliseerde harde kernen kunnen ontstaan.

Figuur 14: Vertrouwen in publieke instituties en anderen 2013-2023⁸³



Figuur 15: Stellingen over de politiek⁸⁴



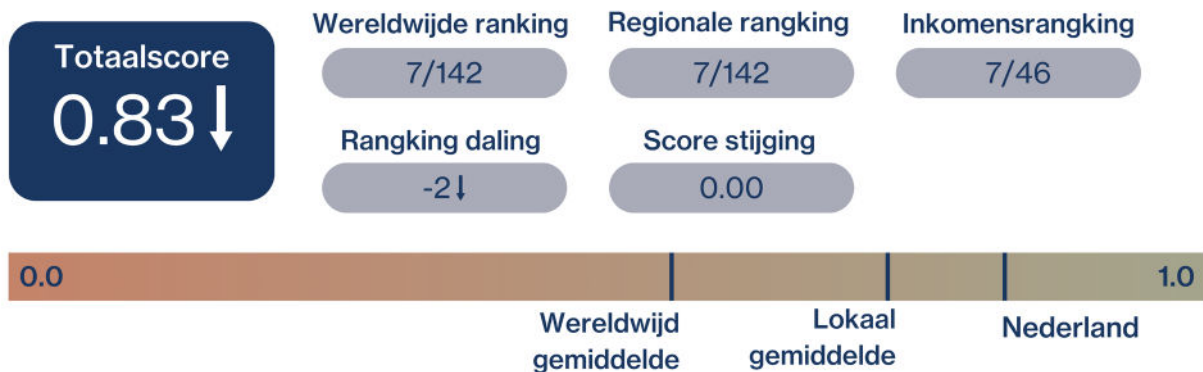
⁸³ Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken | CBS

⁸⁴ SCP, *Burgerperspectieven 2024 Bericht 2*, 2024.

5.4. Staat van de rechtsstaat

Ten aanzien van de rechtsstaat is een vergelijkbaar duaal beeld te schetsen. De rechtsstaat in Nederland lijkt behoorlijk robuust verankerd. Volgens de Europese Commissie is er weinig aan de hand: het landenrapport 2024 stelt dat het gerechtelijk systeem in Nederland efficiënt en onafhankelijk is.⁸⁵ Nederland scoort jaar in, jaar uit uitstekend op de *WJP Rule of Law Index*, zie Figuur 16.

Figuur 16: Totaalscore van Nederland op de Rule of Law Index 2023 van het World Justice Project⁸⁶



Anderen zijn minder optimistisch. “De rechtsstaat is in een staat van verwaarlozing terechtgekomen”, aldus de Staatscommissie rechtsstaat.⁸⁷ De Raad van State: “De democratische rechtsstaat functioneert weliswaar, maar staat onder druk, zowel intern als extern door geopolitieke bedreigingen.”⁸⁸ Hoe dan ook, het wordt breed onderkend dat we waakzaam moeten zijn. Ook de Europese Commissie stelt: “De bescherming van de rechtsstaat is nooit afgerond”.

Het *World Justice Project* definieert **de rechtsstaat** als een “duurzaam systeem van wetten, instituties, normen en gemeenschapsbetrokkenheid” dat zich in de praktijk vertaalt naar: (1) verantwoording. Zowel de overheid als particuliere actoren zijn volgens de wet aansprakelijk; (2) rechtvaardig recht. Het recht is duidelijk, openbaar en stabiel en wordt gelijkmatig en rechtvaardig toegepast; (3) open overheid. De processen waarmee wetten worden aangenomen, beheerd, beoordeeld en gehandhaafd zijn transparant, eerlijk en efficiënt; en (4) toegankelijke en onpartijdige rechtspraak. Gerechtigheid wordt tijdig verleend door bekwame, ethische en onafhankelijke gezagsdragers die neutraal en toegankelijk zijn.

⁸⁵ Europese Commissie, *Verslag over de rechtsstaat 2024. Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland, 2024.*

⁸⁶ *WJP Rule of Law Index | Netherlands Insights*

⁸⁷ Staatscommissie Rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat, 2024.*

⁸⁸ Raad van State, *Innoveren in de rechtsstaat. Jaarverslag 2023, 2024, p34.*

We gaan hieronder in op drie eroderende factoren van het rechtsstatelijk systeem: (1) ondermijning door de georganiseerde criminaliteit. Dreigingen vanuit het criminele circuit uit zich steeds duidelijker in de 'bovenwereld'; (2) het gevaar van 'ondermijning van binnenuit': politieke actoren die op legitieme, democratische wijze aan de macht komen om vervolgens doelbewust democratische normen en instituties te ontmantelen. Recente voorbeelden zijn te zien in landen als de VS, Servië, Hongarije en Polen; en (3) een afnemend vertrouwen van de burger: "Disfunctioneren van de rechtsstaat ligt op de loer als de kwetsbare vertrouwensrelaties tussen overheid en burger en tussen burgers onderling niet verbeteren."⁸⁹

In §4.1 is al gesproken over de macht en invloed van internationale criminele netwerken. Nederland heeft hierin een spilfunctie omdat het (1) een belangrijke logistieke hub vormt in wereldwijde handelsnetwerken die relatief eenvoudig misbruikt kan worden voor smokkel en illegale handel – met name drugshandel, verreweg de belangrijkste geldmotor achter criminele activiteiten; en (2) een hoogwaardige en brede diensteninfrastructuur herbergt waar criminele organisaties gebruik van kunnen maken. Het is relatief eenvoudig om in Nederland schijnbedrijven op te richten of gebruik te maken van legitieme bedrijven om illegale goederen te verplaatsen, geld wit te wassen en andere criminele activiteiten te maskeren. De complexe financiële structuren en het internationale karakter van de Nederlandse economie maken het moeilijk om verdachte financiële transacties en witwaspraktijken te traceren.

Dat de georganiseerde misdaad de legale economie en bestuurlijk Nederland kan eroderen, vervormen en verstikken vormt een reëel, onderkend gevaar. Door middel van witwassen, corruptie, intimidatie en infiltratie ondermijnen criminele netwerken de economische en maatschappelijke stabiliteit en de integriteit van bestuur en rechtshandhaving. De aanpak van ondermijning via bestuurlijke maatregelen roept weer tegenreactie op van de onderwereld. Zo lijken kleinere gemeenten, meer dan tot nu toe het geval is, het werkterrein voor ondermijnende activiteiten te worden. Een mogelijke reden daarvoor is de stevigere aanpak die gestart is in de grotere steden.⁹⁰ Ambtenaren en lokale bestuurders moeten beter voorbereid zijn op hun rol. Tegelijk worden ze vaker bedreigd of blootgesteld aan criminele beïnvloeding.

Ook discriminerend en opruiend gedrag van politici kan de rechtsstaat van binnenuit ondermijnen. Kritische geluiden zijn belangrijk voor het waarborgen van de gezondheid en vitaliteit van de rechtsstaat. Dat geldt *niet* voor extreme opvattingen waarin het functioneren van de democratie en rechtsstaat fundamenteel ter discussie wordt gesteld. Problemen worden opgeklopt voor persoonlijk politiek gewin.⁹¹ Een bekend voorbeeld is Donald Trump met zijn ongefundeerde bewering dat de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2020 waren 'gestolen' door wijdverspreide verkiezingsfraude. Aangemoedigd door Trump werd op 6 januari 2021, twee maanden na zijn nederlaag bij de presidentsverkiezingen van 2020, het Capitool in Washington D.C. aangevallen door een menigte van zijn aanhangers in een poging tot staatsgreep. Opmerkelijk is dat veel van de mensen die het Capitool bestormden middenklasse professionals waren. Per 1 januari 2022 waren 716 mensen gearresteerd of aangeklaagd voor de bestorming van het Capitool. Van de 501 waarvoor er een profiel beschikbaar is, is meer dan de helft bedrijfseigenaar of afkomstig uit hogere middenklasseberoepen, waaronder artsen, advocaten, architecten en accountants. Slechts 7% was op dat moment werkloos, vergeleken met de gebruikelijke 25% of meer van gewelddadige rechtse daders die door de FBI en andere rechtshandhavers in de VS van 2015 tot medio 2020 worden gearresteerd.⁹²

⁸⁹ Raad van State, *Innoveren in de rechtsstaat. Jaarverslag 2023, 2024*.

⁹⁰ Staf Depla, *Ondersteuning (kleinere) gemeenten bij aanpak ondermijning*, 2019.

⁹¹ Zie ook Ala Alrababah Bocconi, Andreas Beerli, Dominik Hangartner, Dalston Ward, *The Free Movement of People and the Success of Far-Right Parties: Evidence from Switzerland's Border Liberalization*, 2024

⁹² Robert A. Pape, *The Jan. 6 Insurrectionists Aren't Who You Think They Are*, Foreign Policy, 2022.

Discriminerend en opruiend gedrag van politici kan de rechtsstaat van binnenuit ondermijnen.

Ook in Nederland zijn er voorbeelden van politici die met extreme uitspraken de democratie en de rechtsstaat onder druk hebben gezet. De leider van de grootste regeringspartij, Geert Wilders, is voor zijn “minder Marokkanen”-uitspraak uit 2014 veroordeeld wegens groepsbelediging. Wilders reageerde op deze veroordeling met: ‘Nederland is corrupt en de rechtsstaat failliet. Ik zal me niks aantrekken van de uitspraak van de Hoge Raad en de waarheid blijven spreken’. De Leidse hoogleraar staatsrecht Wim Voermans heeft een analyse van de rechtsstatelijkheid van het PVV-programma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 uitgevoerd. Hij constateerde twintig “mogelijke problemen met de rechtsstaat”. Sommige punten, zoals een moskeeverbod en een verbod op het dragen van een hoofddoek in publieke ruimten, maken direct inbreuk op de vrijheid van godsdienst in de grondwet.⁹³

Er zijn veel recente voorbeelden van relatief snelle democratisch terugval veroorzaakt vanuit het systeem zelf:⁹⁴ Hongarije sinds 2010 onder Viktor Orbán, Polen tussen 2015-2023 onder Andrzej Duda; maar ook bijvoorbeeld Israël sinds 2018 onder Benjamin Netanyahu en India sinds 2014 onder Narendra Modi. Recent waarschuwden twee rechters dat de bescherming tegen politieke inmenging in de rechtspraak ook in Nederland flinterdun is: “Wat in Polen en Hongarije gebeurt, kan hier ook. Het bedreigt de vrijheid van alle burgers.”⁹⁵

Als we kijken naar het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat dreigt volgens sommigen een gevaarlijke spiraal van groeiende onzekerheid, gevoelens van kwetsbaarheid en afnemend vertrouwen in de toekomst van grot(er)e groepen burgers; projectie van die negatieve gevoelens op overheid, politiek en instanties, al dan niet gevoed door matig functioneren, incidenten en affaires; en een overheid die onvoldoende krachtadig tegengas geeft, onderhoud en herstel pleegt en effectief moderniseert. Is er werkelijk sprake van een dergelijke neerwaartse spiraal? Dat is lastig categorisch vast te stellen. De metingen vanaf 2012 geven aan dat het vertrouwen in de rechtsstaat in Nederland nog steeds robuust is. Tegelijkertijd zijn er diverse meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen die een negatieve uitwerking kunnen hebben op het vertrouwen van groepen burgers in de rechtsstaat.⁹⁶

- Maatschappelijke atomisering en ontrafeling van het sociaal weefsel. Nederlanders worden steeds individualistischer. Het gevolg is een minder stevige burgermaatschappij.
- Versplintering en verharding van het publiek discours. Zowel het politieke als medialandschap versplintert. Meer dan de helft van de Nederlanders gebruikt sociale media als nieuwsbron, waarbij de geraadpleegde bronnen in toenemende mate samen met sociaal-culturele en politieke voorkeur vallen.
- De ‘gedeelde waarheid’ over bepaalde basisfeiten, die het vertrekpunt moeten vormen in het maatschappelijk debat, staat onder druk. De aandacht voor complottheorieën groeit. De perceptie van burgers over ‘feiten’ hangt in toenemende mate samen met de politieke voorkeur. Tegelijk bestaat er een – waarschijnlijk overschat – vertrouwen van de burger in de eigen informatievoorziening. Men maakt zich weinig zorgen over mis- en desinformatie, terwijl dit op grote schaal wordt verspreid.

Ook het gedrag van de overheid speelt een duidelijke rol. De toeslagenaffaire toont een overheid die zeer rigide omgaat met maatschappelijke vraagstukken en feitelijk (op dit dossier

⁹³ Wim Voermans, *Rechtsstatelijke doorrekening PVV-programma*, 2023. Overigens trof de Nederlandse orde van advocaten in de tien van de achttien onderzochte partijprogramma's voorstellen aan die de toets aan de minimumnormen van de rechtsstaat niet doorstaan; zie [De partijprogramma's voor de verkiezingen 2023 rechtsstatelijk?](#), 2023.

⁹⁴ Bijvoorbeeld gekenmerkt door de uitholling van vrije en eerlijke verkiezingen; van de vrijheid van meningsuiting, pers en vereniging; van de onafhankelijkheid van de rechtelijke macht' en/of de bescherming van ambtenaren.

⁹⁵ Rechters maken zich grote zorgen: Nederlandse rechtsstaat loopt gevaar | Binnenland | AD.nl

⁹⁶ HCSS, *De staat van de Rechtsstaat. Waar staan we, waar gaan we naartoe?*, 2023.

Rechters
waarschuwen dat
de bescherming
tegen politieke
inmenging in de
rechtspraak ook in
Nederland
flinterdun is.

althans) een controlestaat vormt waarin systeemdenken op basis van modellen en algoritmen overloopt in politiek, wetgeving en opsporing.⁹⁷ De Staatscommissie rechtsstaat, in februari 2023 ingesteld naar aanleiding van de toeslagenaffaire en de gebrekkige afhandeling van schade door de Groningse gaswinning, concludeert dat voor veel mensen de rechtsstaat een loze belofte is.⁹⁸ Een “aanzienlijke groep burgers” wordt niet door en tegen de overheid beschermd. Burgers worden van het kastje naar de muur gestuurd, waardoor zij moeten “dwalen langs loketten”. In plaats van steun te vinden bij de overheid, stuiten zij op “een onverschillige en afhoudende houding” die angst inboezemt. Dit zijn geen nieuwe constateringens volgens de commissie. Maar wezenlijke verbeteringen zijn schaars. Zorgelijk is dat velen, ook binnen de overheid en de politiek, sceptisch staan tegenover de eigen invloed en de rechtsstatelijke kennis en betrokkenheid achteruitgaat. Bovendien zal het aloude ‘vertrouwen komt te voet en verdwijnt te paard’ ook in dit kader opgaan.

5.5. Privatisering van publieke functies

Een substantieel deel van wat we de afgelopen decennia als overheidsfuncties hebben beschouwd, is tegenwoordig geprivatiseerd of ondergebracht in wat we ‘semioverheid’ noemen: organisaties die wettelijke taken uitvoeren en/of taken die een uitgesproken publiek belang dienen; en voor een flink deel met publiek geld gefinancierd worden. Zelfs het waarborgen van de nationale veiligheid vindt deels op afstand van de overheid plaats. Zo zijn cybersecuritybedrijven integraal onderdeel van het beschermen van de vitale infrastructuur tegen cyberaanvallen. Dit roept vragen op over hoe ver dit ‘op afstand zetten’ kan gaan. Moet de vormgeving en de uitvoering van de functies van de democratische rechtsstaat niet in overheidshanden blijven? Of gaat het vooral om het eerste en kan de uitvoering worden uitbesteed? En is een te principiële houding juist het gevaar die noodzakelijke aanpassingen aan het bestel in de weg zit? Met betrekking tot dat laatste kan worden opgemerkt dat de strikte scheiding van publieke en private belangen vooral een relatief recent Westers construct is.

De overheid en haar instituties zijn belangrijke aanjagers en uitvoerders van onderhoud en vernieuwing van de rechtsstaat en de democratie. Maar de democratische innovatie en de hervorming van de bestuurscultuur blijft steken. Een belangrijke aangrijpingspunt voor verbetering betreft de zichtbaarheid, toegankelijkheid en aanspreekbaarheid van publieke uitvoeringstaken: de ‘menselijke maat’ van overheidsfuncties. Een terechte vraag is in hoeverre de overheid voldoende vlot kan innoveren om de snel veranderende samenleving bij te houden en daarbij het gewenste (individuele) maatwerk leveren.

De overheid kenmerkt zich door een generieke aanpak op basis van wetten, regels en procedures die op een gelijke manier op iedereen van toepassing zijn, ongeacht individuele omstandigheden. Bureaucratieën zijn ontworpen om stabiliteit, voorspelbaarheid en rechtmatigheid te bieden en hebben moeite met flexibiliteit en maatwerk. Tegelijk is maatwerk dringend gewenst omdat dienstverlening steeds verder is opgeschaald en geautomatiseerd en minder makkelijk met complexe of schrijnende gevallen kan omgaan. Maar het toepassen van maatwerk is inhoudelijk ingewikkeld, en vraagt om durf en vasthoudendheid om maatwerk in de praktijk waar te maken.⁹⁹ Er zijn nogal wat drempels voor maatwerk in de publieke sector. Maatwerk kan leiden tot inconsistentie en mogelijke vooroordelen in de behandeling van burgers. Ook

⁹⁷ Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend Onrecht*, 2020.

⁹⁸ Staatscommissie rechtsstaat, *De gebroken belofte van de rechtsstaat - tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*, 2024.

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld *Helder denken over maatwerk - De Argumentenfabriek - De Argumentenfabriek*.

Privatisering kan maatwerk en innovatie stimuleren, maar met het gevaar dat aanpassingen niet altijd in de richting bewegen die politiek-maatschappelijk wenselijk is.

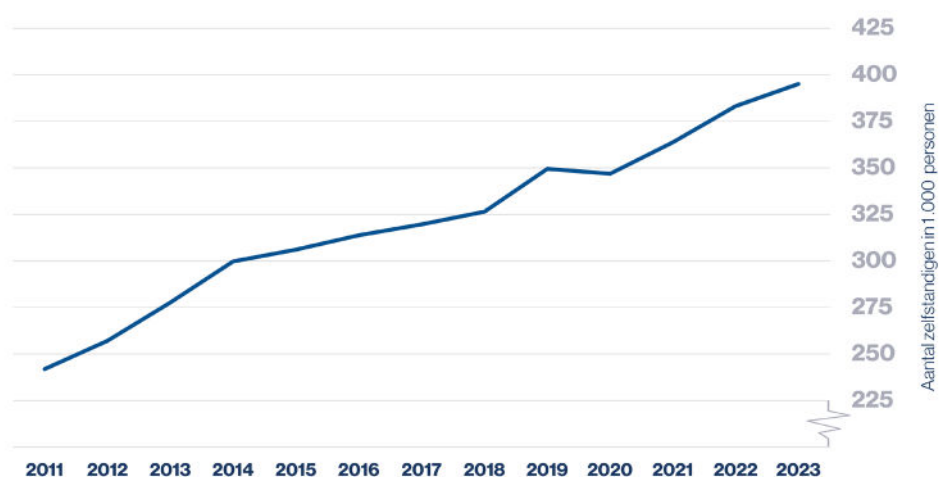
De angst voor publieke en politieke sancties bij mislukking stimuleert een 'checkbox'-mentaliteit bij ambtenaren.

vereist maatwerk vaak meer tijd, middelen en expertise. Tenslotte vereist het maatwerk een grotere mate van discretie voor ambtenaren, wat de transparantie en verantwoordingsplicht compliceert. Al deze zaken botsen met het risicomijdend gedrag waartoe overheidsorganisaties geneigd zijn. De angst voor publieke en politieke sancties bij mislukking stimuleert een 'checkbox'-mentaliteit bij ambtenaren, waarbij naleving van regels en procedures belangrijker wordt dan innovatie en proactiviteit. Institutionele starheid, risicomijdend gedrag, bureaucratische complexiteit en politieke onzekerheid vormen significante hindernissen niet alleen voor maatwerk, maar voor overheidsinnovatie en aanpassingsvermogen in het algemeen.

Als een neveneffect van de toegenomen complexiteit van en snelle veranderingen in de samenleving zijn dus, als hierboven reeds gememoreerd, veel (eerdere) overheidstaken uitbesteed aan of verschoven naar publiek-private of private partijen, zie Figuur 17. Dergelijke privatiseringen hebben als doel de kostenefficiëntie te verbeteren en beter en sneller te kunnen innoveren. Dat is met zeker succes gebeurd voor diverse nutsfuncties, bijvoorbeeld in de telecom-, energie-, OV- en zorgsector; met soms als keerzijde dat de universele beschikbaarheid is afgenomen. Het hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet-Schoof voorziet erin dat één op de vijf rijksambtenaren de overheid moet verlaten. Het ligt dus in de lijn der verwachting dat de privatiseringstrend doorzet.

Dit is niet zonder gevaar. Michael Lewis beschreef in *The Fifth Risk* (2018) wat er mis kan gaan als een land structureel op het ambtenarenapparaat bezuinigt, zoals in de VS is gebeurd en onder de tweede regering-Trump opnieuw kan gebeuren. Alleen al door de suggestie dat een belangrijk deel van de ambtenaren niet of nauwelijks nuttig werk levert, neemt het vertrouwen in de overheid af – nog los van de effecten van het daadwerkelijk wegvallen van nuttige overheidsdiensten.¹⁰⁰ Een tweede probleem is dat de aanpassingen die in de markt plaatsvinden niet altijd in de richting bewegen die politiek-maatschappelijk wenselijk is.

Figuur 17: Aantal zelfstandigen in de overheid en zorg¹⁰¹



¹⁰⁰ Het (vijfde) risico waar de titel van Lewis' boek naar refereert heeft te maken met langetermijnwerk en -beleid binnen de overheid dat niet direct zichtbaar is, maar waar veel gevolgen aan vastzitten. Het betreft veelal onderhoud aan allerlei vormen van fysieke en procesmatige infrastructuur. Als dat niet of slecht gebeurt, dan gaat er op een dag iets serieus mis, zonder dat is te voorspellen wat, waar en wanneer. Een sprekend voorbeeld is dat Republikeinse politici zich afvroegen waarom de belastingbetaler de *National Weather Service* (de Amerikaanse KNMI) moest financieren. We hebben toch weerapps? Men beseftte niet dat alle weerapps en commerciële weerzenders volledig op de NWS steunen voor hun weerdata.

¹⁰¹ StatLine - Zelfstandigen; persoonskenmerken en bedrijfstak (SBI 2008)

Er moet gezocht worden naar nieuwe vormen van publiek-private samenwerking om intrinsieke bureaucratische drempels voor innovatie en maatwerk te omzeilen.

Het volledig terughalen van deze functies binnen de overheid is geen oplossing. Daarom wordt gezocht naar nieuwe vormen van publiek-private samenwerking (PPS) om intrinsieke bureaucratische drempels voor innovatie en maatwerk te omzeilen. Daarbij is het streven aanspreekbaarheid en rekenschap geven te combineren met doelmatigheid en flexibiliteit, zonder in de valkuil van in bureaucratie gevat 'gestold wantrouwen' (vergelijk de toeslagenaffaire) te vervallen. Dit vereist onder meer:

- Adaptieve regelgeving die ruimte biedt voor PPS-experimenten en -maatwerk. Het gaat om tijdelijke experimenteerregelingen die na evaluatie kunnen worden aangepast of uitgebreid.
- Een gelijk speelveld waar publieke en private partijen als gelijkwaardige partners opereren. De overheid moet haar monopolie op bepaalde beslissingsprocessen loslaten en de private sector meer ruimte geven om bij te dragen aan beleidsvorming en -uitvoering.
- Nieuwe vormen van verantwoording die aansluiten bij de dynamiek van publiek-private samenwerking. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van *blockchain*-technologie voor transparante en veilige verslaglegging.
- Actieve burgerparticipatie in het beleidsvormingsproces, onder meer met burgerpanels en online platforms voor publieke consultatie.
- Opleiding van ambtenaren en medewerkers in de private sector om hen voor te bereiden op samenwerking. De nieuwe kaders vereisen een cultuurverandering waarin flexibiliteit, innovatie en samenwerking centraal staan.
- Aanpassing van juridische en institutionele structuren om barrières voor PPS weg te nemen.

5.6. Een nieuw sociaal contract?

Het sociaal contract is het ongeschreven verbond tussen gezagdragende en gezagvaardende partijen; een arrangement van verwachtingen en aanspraken tussen burgers en overheid dat bij goed functioneren vertrouwen en sociale rust creëert.¹⁰² Het is transactioneel van karakter: mensen kennen macht en gezag toe aan de overheid, waarbij het gezag garandeert dat het de macht op een eerlijke en rechtvaardige manier toepast en zich in dienst stelt van het burgerlijk belang. Daarmee verkrijgt het legitimiteit. Legitimiteit volgt daarnaast uit het 'vertrouwensdividend' dat ontstaat wanneer uitwisselingsrelaties werken zoals afgesproken.

Het onderhouden en moderniseren van het sociaal contract zonder daarbij de aard en het wezen ervan aan te tasten is een voortdurend proces dat zich veelal onder de oppervlakte afspeelt en niet in die termen wordt geframed. Maar als de veranderingen te snel gaan en/of te heftig zijn is dit onvoldoende. Een aanhoudend laag vertrouwen van de burger in de overheid en/of andersom is een teken dat het sociaal contract onder druk staat en er risico's voor de maatschappelijke stabiliteit ontstaan. Inderdaad lijkt er op dit moment sprake van zowel achterstallig onderhoud als nieuwe verwachtingen en behoeften ten aanzien van de relatie tussen burgers en overheid die nopen tot het expliciteren van de geldende afspraken en het bediscussiëren ervan om de verwachtingen en afspraken waar nodig bij te stellen.

Opvallend is dat kritiek op het sociaal contract, in tegenstelling tot eerdere perioden, zich vooral richt op het uitvoerend functioneren van de overheid, zoals het gebrek aan benaderbaarheid en aan oplossend vermogen. De politieke verwachtingen van burgers zijn weinig ideologisch maar lijken in deze tijdsgeschiedenis vooral pragmatisch afgestemd: de processen

¹⁰² HCSS, *Het Sociaal Contract. Verwachtingen en spanningen in de democratische rechtsorde*, 2024.

moeten beter. Dit pragmatisme – wat levert het mij op – draagt er ook aan bij dat waar we doen alsof er één sociaal contract is, er in de hoofden van de Nederlanders achttien miljoen verschillende sociaal contracten zijn.

Een centrale vraag in de discussies is: doet de overheid wat ze belooft? Om deze vraag te beantwoorden kijken we naar welke taakstellingen de overheid op zich neemt en in hoeverre deze beantwoorden aan burgerlijke verwachtingen. In de eerste plaats berust het sociaal contract op de beschermingsaanspraak: de staat biedt bescherming, burgers beloven zich aan de wet te houden. Legitimiteit is ook gekoppeld aan hoe de overheid erin slaagt om voorvoorzieningen te zorgen: de voorzieningenaanspraak. Tenslotte verwachten burgers ook dat de overheid ruimte schept om de staat te kunnen bijsturen: de democratische aanspraak. De overheid is er niet alleen vóór ons maar ook dóór ons. Andersom verwacht de overheid van burgers engagement. Burgers moeten niet alleen maar hun rechten consumeren maar zich ook bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid voor het sociaal contract.

In al deze elementen is er sprake van mismatches die in elkaar grijpen en elkaar versterken:

- Binnen de beschermingsaanspraak. De verwachtingen van burgers op het gebied van veiligheidszorg zijn opportunistisch. De overheid moet crises oplossen en snel optreden, waarbij burgers vaak een (te) simpel beeld hebben van veiligheidstaken. Mede daarom worden de verwachtingen niet goed waargemaakt. Zo hebben de aanhoudende investeringen in veiligheid en een dalend aantal geregistreerde misdrijven geen (fors) positief effect op de veiligheidsperceptie. Ook verwachten burgers dat veiligheidsorganisaties allerlei problemen die wel aan veiligheid raken maar in wezen geen veiligheidsproblemen zijn kunnen oplossen (zie §5.1). Tot slot brengt het digitaliseren van veiligheidsinstrumenten vertrouwensrisico's met zich mee.
- Binnen de voorzieningenaanspraak. De Nederlandse burgers hebben hoge verwachtingen van de verzorgingsstaat. Maar ook al wordt er op veel belangrijke voorzieningenthema's voldoende geïnvesteerd, het lukt de overheid niet om de situatie op sommige vitale gebieden op orde te krijgen. Daarbij speelt vaak niet het budget maar het gebrek aan oplossend vermogen parten. De gemankeerde aanpak van de woningcrisis, de toeslagenaffaire en de Groninger gascrisis hebben het vertrouwen van burgers aanzienlijk geschaad. Daarnaast hebben aanhoudende investeringen niet altijd het gewenste effect. Lange wachtrijen in de zorg en het lerarentekort zijn voorbeelden. Verder beïnvloedt regionale verschraving de niet-stedelijke perceptie van het overheidsfunctioneren negatief. Tenslotte spelen ook hier slechte ervaringen met digitale dienstverlening en met de complexiteit van het voorzieningensysteem.
- Binnen de democratische aanspraak. De democratische prestatie van Nederland is ten opzichte van andere landen niet slecht. Toch blijft de democratische innovatiekracht achter. Staatkundige vernieuwing ondervindt veel uitstel en afstel. Er worden wel stappen gezet ter verbetering van de bestuurscultuur maar er moet meer gebeuren om burgers te overtuigen. Omdat het politieke vak en de bestuurlijke taak vaak als te zwaar wordt beleefd, staat ook de aantrekkelijkheid ervan onder druk.
- Verantwoordelijkheden burgers en bedrijven. Ook hier speelt een mismatch: de overheid verwacht actief burgerschap terwijl burgers verwachten dat de overheid meer oplost. Een riskante ontwikkeling is bovendien dat de kennis (van jongeren) over staatsinrichting en burgerschap is verslechterd. De balans in verantwoordelijkheden die een vitaal sociaal contract kenmerkt is een speerpunt van de politieke partij Nieuw Sociaal Contract (NSC). In de woorden van Pieter Omtzigt: "Deze ideeën [van de NSC] vragen niet alleen wat van de politiek in Den Haag maar ze vragen om een bijdrage van iedereen in Nederland. Alleen als

Een aanhoudend laag vertrouwen tussen burger en overheid is een teken dat het sociaal contract onder druk staat en er risico's voor de maatschappelijke stabiliteit ontstaan.

samenleving en politiek samen optrekken kunnen we zorgen voor huizen, voor bestaanszekerheid en voor een volwassen, eerlijk en open bestuur.”¹⁰³

We herkennen dus momenteel verschillen tussen de verwachtingen van burgers enerzijds en de institutionele taakopvattingen anderzijds. Dit is niet terug te brengen tot een enkele oorzaak, er is sprake van een multi-problematiek. Drukfactoren zoals cynisme, verharding van de maatschappij en de actieve inmenging kunnen negatieve gevoelens aanwakkeren. Online politiek engagement kan de vorm krijgen van schijnparticipatie: mensen zoeken vooral een platform voor meningsvorming maar is er werkelijk een politieke dialoog? Ook de groeiende rol van de EU in ons dagelijks leven leidt tot onvrede. Veel mensen begrijpen weinig van wat de EU precies doet en hoe zij is georganiseerd, maar realiseren zich (selectief) dat de bewegingsruimte van Nederland wordt ingeperkt. Brussel is slechts matig in staat om zijn successen over te brengen. De ‘systemische’ vraagstukken op de Europese politieke agenda (klimaat, bevorderen van Europese waarden, strategische autonomie) zijn lastig te vertalen in de ‘dicht bij huis’ vraagstukken van veel Nederlanders (zoals bestaanszekerheid).

Tenslotte hebben veel mensen afkeer van het ‘systeemdenken van de harteloze algoritmen’. Zo is het succes van Caroline van der Plas mede gebaseerd op een verlangen naar Hollandse nuchterheid in een debat waarin dingen bij de naam genoemd worden. Men zoekt naar ander leiderschap met meer oog voor de menselijke maat. Of dat ‘nieuw leiderschap’ c.q. ‘een nieuwe bestuurscultuur’ een betere aanpak van de problemen van deze tijd oplevert is overigens de vraag.

5.7. Brede maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht

Zoals in §5.4 geconstateerd: onze rechtsstaat en democratie moeten worden onderhouden en gemoderniseerd. In onze complexe samenleving vraagt dit om een brede inzet van alle maatschappelijke partijen. De Raad van State stelt het zo: “Voor een goed functionerende rechtsstaat is verantwoordelijkheid onontbeerlijk: van wetgevers en bestuurders, ambtenaren, uitvoeringsinstanties, rechters, adviesorganen, bedrijven, media, vakbonden, maatschappelijke organisaties, wetenschap en individuele of georganiseerde burgers. Zonder uitzondering kunnen zij en moeten zij inspanningen leveren om aan de rechtsstaat inhoud te blijven geven, ieder op hun eigen manier en binnen hun eigen mogelijkheden.”¹⁰⁴ We kunnen het begrip ‘rechtsstaat’ in dit citaat breder trekken naar een goed functionerende, stabiele maatschappij. Die moet tegen een stootje kunnen, ook als er plots dingen missen gaan. Immers: de risicoloze samenleving bestaat niet.

In het actuele debat wordt de term ‘maatschappelijke weerbaarheid’ gebruikt om de eigen verantwoordelijkheden van burgers, niet-gouvernementele groeperingen en bedrijven in bepaalde maatschappelijke taken te benadrukken. Het gaat dan om de opdracht voor maatschappelijke partijen om op alle niveaus aan risicomangement te doen en de zorg voor de (lokale) orde en veiligheid – zeker in tijden van crisis als de *first responders* hun handen vol hebben – tot op zekere hoogte in eigen handen te nemen. Opvallend is dat deze notie recent vooral is verbonden met internationale dreigingen. Hoge militairenroepen regelmatig op tot

¹⁰³ Pieter Omtzigt | Partij Nieuw Sociaal Contract opgericht

¹⁰⁴ Raad van State, *Beschouwing. Jaarverslag 2023*, mei 2024.

Maatschappelijke partijen moeten de zorg voor de (lokale) orde en veiligheid tot op zekere hoogte in eigen handen te nemen.

meer burgerlijke zelfredzaamheid in geval van een internationale crisis of conflict en tot meer weerbaarheid tegen, hybride conflictvoering.¹⁰⁵ Inlichtingen- en veiligheidsdiensten manen bedrijven zich goed rekenschap te geven van hun systeem- en gegevensbeveiliging in het licht van 'statelijke dreigingen'.¹⁰⁶

Over maatschappelijke weerbaarheid in deze context heeft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een advies geschreven.¹⁰⁷ De AIV stelt dat hybride conflictvoering (zie §4.3) de samenleving op vele fronten kan raken. Het is daarom noodzakelijk dat de gehele overheid hierop is ingericht; er is een *whole-of-government*- benadering nodig. Maar ook een maatschappijbrede aanpak, een *whole-of-society*-benadering, is noodzakelijk. Bij dit laatste ziet de AIV de Finse benadering als voorbeeld. De hele samenleving – burgers, overheden, bedrijven, kennisinstellingen, het maatschappelijk middenveld – dient onderdeel te zijn van een bredere veiligheidsaanpak. Via artikel 99a van de grondwet wordt de mogelijkheid gegeven deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te beleggen. Momenteel lijkt in de samenleving een bewustzijn te ontbreken voor de grote impact van hybride conflictvoering. Dit bewustzijn dient te worden versterkt. Hiervoor is zowel een collectieve mentaliteitsverandering als een aansprekend nationaal narratief nodig. Volgens de AIV kan dat bijvoorbeeld door een nationale veiligheids cursus naar Fins model in te voeren en de Nationale Veiligheids cursus van de Nederlandse Defensieacademie en NCTV Academy uit te bouwen; een vorm van maatschappelijke dienstplicht in te voeren; burgers beter te betrekken bij politieke besluitvorming. Via burgerberaden, waarbij burgers via loting mogen deelnemen aan beleids- en besluitvormingsprocessen, zal het veiligheidsvraagstuk door de samenleving beschouwd kunnen worden als een collectieve verantwoordelijkheid. Mede hierdoor zal ook het pluralisme, als essentiële voorwaarde voor een gezonde democratie, worden versterkt.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft in de *Agenda Veerkrachtige & Weerbare Samenleving (2023)* een andere invulling aan het begrip maatschappelijke weerbaarheid. Het bevorderen van de veerkracht en weerbaarheid van de Nederlandse samenleving dient in deze Agenda bij te dragen aan de sociale stabiliteit van de superdiverse samenleving. Veerkracht is dat wat burgers in staat stelt om lastige omstandigheden het hoofd te bieden en deze tegemoet te treden. Weerbaarheid en veerkracht betreffen het vermogen van burgers om weerstand te bieden aan risicovolle ervaringen. In deze benadering is sprake van drie niveaus waarop veerkracht en weerbaarheid kan worden ontwikkeld, direct corresponderend met de in §2.1 genoemde niveaus waarop maatschappelijke stabiliteit speelt. De Agenda richt zich op "het effectiever maken van de inzet van stakeholders op het gebied van veerkracht en weerbaarheid". Opvallend is dat deze stakeholders gemeenten, professionals en kennisinstellingen betreft en niet de burgers zelf. Deze stakeholders moeten (1) hun expertise versterken; (2) interventies ontwikkelen; (3) samenwerking versterken; en (4) aan gerichte beleidsontwikkeling doen.

In een recente studie richt de WRR zich juist wél op de burger. De WRR stelt het begrip 'grip' centraal: "de mate waarin mensen in staat zijn door eigen handelen gewenste uitkomsten te bereiken en ongewenste uitkomsten te voorkomen."¹⁰⁸ Grip is niet helemaal hetzelfde als weerbaarheid en veerkracht, maar is er wel nauw mee verbonden: "Alleen wanneer burgers voldoende grip op het leven ervaren, kunnen zij omgaan met een zekere mate van onzekerheid." Bovendien zijn er aanwijzingen "dat een gebrek aan grip dat iemand ervaart,

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld NAVO-admiraal: 'Samenleving moet het onverwachte gaan verwachten' (nos.nl)

¹⁰⁶ AIVD en MIVD, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren 2 November 2022*.

¹⁰⁷ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Hybride dreigingen en maatschappelijke weerbaarheid*, 2024.

¹⁰⁸ WRR, *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, 2023, p11.

Maatschappelijke
weerbaarheid
vereist zowel een
collectieve
mentaliteits-
verandering als een
aansprekend
nationaal narratief.

Maatschappelijke weerbaarheid is vooralsnog vooral een mooi streven. Concrete initiatieven zijn nodig om de weerbaarheid te vergroten.

samenhangt met wereldbeelden en overtuigingen die niet bevorderlijk zijn voor de democratische rechtsstaat.”¹⁰⁹ De WRR maakt onderscheid tussen directe controle (individuele grip), indirecte controle (grip via collectieve belangenbehartiging en coöperaties) en collectieve controle (regeringsplannen); iets dat opnieuw aansluit bij de indeling in §2.1. De kernboodschap van het rapport is dat onzekerheid en tegenslag nu eenmaal bij het leven horen, en burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben om daar zo goed mogelijk mee om te gaan. Voor alle risicoafdekking op de overheid rekenen, is een recept voor teleurstelling. Daarmee is de overheid echter *niet* ontslagen van verantwoordelijkheid. “Grip op het leven vereist immers niet alleen dat mensen zélf beschikken over bepaalde mogelijkheden, middelen en rechten, maar vereist ook collectieve voorzieningen, zoals een goed functionerende rechtsstaat, goed onderwijs, goede gezondheidszorg, toegankelijke en effectieve rechtsbescherming en goede sociale voorzieningen. En als het gaat om maatschappelijke onzekerheden die de macht van de individuele burger te boven gaan, zoals klimaatverandering, de inrichting van ons land of migratie, zal het de overheid zelf moeten zijn die zorgt voor voldoende slagkracht om namens ons allen controle uit te oefenen op de wereld waarin wij leven.”

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) tenslotte koppelt weerbaarheid en veerkracht aan rampen en crises in brede zin: “Oplopende spanningen in de wereld en een oorlog in Europa. Een toenemende kans op natuurrampen. Nieuwe soorten calamiteiten en verstoringen van onze infrastructuur, aangewakkerd door de klimaatverandering, energietransitie en datarevolutie. [...] Als we toekomstige rampen en crises goed voorbereid tegemoet willen treden, is de volledige kracht van de samenleving nodig.”¹¹⁰ De aanbeveling is het dat ministeries, veiligheidsregio’s, waterschappen, gemeenten en hun nieuwe maatschappelijke veiligheidspartners gezamenlijk aan de slag gaan met een programma langs vijf programmalijnen: netwerkvorming, inzicht, slagkracht, bewustwording en kaderstelling. Door samen maatschappelijke behoeftescenario’s uit te werken en vast te leggen in maatschappelijke netwerkkaarten krijgt de veiligheidsketen zicht op de beschikbaarheid van ieders *capabilities* en kan de inzet daarvan beter coördineren. Daarnaast moet er een passend regelgevend kader komen, om zo helderheid te creëren over de onderlinge verantwoordelijkheden. Verder zijn de weerbaarheid en veerkracht gebaat bij een gerichte risico- en crisiscommunicatie die dicht bij de belevingswereld van de burger staat en uitnodigt tot actie.

Maatschappelijke weerbaarheid in de hierboven geschetste breedte van het begrip is vooralsnog vooral een mooi streven. De daadwerkelijke ontwikkeling bij de maatschappelijke partijen van de wil tot en het handelingsvermogen om ‘weerbaar’ te zijn en ‘veerkracht’ te kunnen vertonen staat nog in de kinderschoenen. In tegenstelling tot veel landen om ons heen is de burgerbescherming in Nederland versnipperd georganiseerd. Daarmee is veelal onduidelijk of onbekend wat partijen kunnen leveren, van elkaar mogen verwachten en hoe dat alles kan worden gecoördineerd in daadwerkelijke crisisscenario’s. De komende jaren zullen dus concrete initiatieven moeten worden ondernomen om de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Daarbij is een wervend en richtinggevend narratief nodig om partijen mee te krijgen (vgl. §3.3).

¹⁰⁹ WRR, *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, 2023, p19.

¹¹⁰ Paul Geldon (NIDV), *Verkenning naar het versterken van maatschappelijke weerbaarheid en veerkracht in tijden van crises*, 2024.

5.8. Subconclusie

Dat externe dynamiek leidt tot maatschappij-interne dynamiek is van alle tijden. Een vitale samenleving absorbeert de voortdurende veranderingen, niet zonder rimpelingen maar wel zonder grote schokken. Tegelijk is het altijd de vraag of de veranderingen niet te snel gaan en te veel stapelen tot een schier onontwarbare kluwen van vraagstukken die evolutionaire aanpassing lastig maakt en besluitvorming verlamt.¹¹¹ Hoewel dit laatste in het huidige tijdsgewricht zeker dreigt, zien we ook veel adaptatieprocessen om de veranderingen die op ons af te komen maatschappelijk in te bedden.

Nederland heeft een robuuste rechtstaat die hoog blijft scoren in internationale vergelijkingen – hoewel door de bank genomen wat minder hoog dan enkele jaren terug – en een sterke democratische traditie waarin debat en tegenspraak mogelijk blijven binnen – soms op – de grenzen van de wet. Tegelijk is de constatering dat Nederland op papier een goede rechtsstatelijke prestatie levert verraderlijk als diverse indicatoren wijzen op een lage burgerlijke betrokkenheid bij de bredere democratische rechtsorde. De beleving en doorleving van 'burgerschap' en het concept dat de ander met zijn eigen ideeën en voorkeuren ook deel uitmaakt van het gemeenschappelijk goed lijkt geërodeerd. Dit ondermijnt de legitimiteit van het gezag van de overheid die juist zorg moet dragen voor het recht en de gelijkwaardigheid van alle burgers.

Parallel zijn er ook andere trends die de democratische rechtstaat dreigen te ondermijnen. Door de georganiseerde misdaad die steeds meer gebruik maakt van legale structuren en processen in hun criminele activiteiten. Door steeds meer problemen met een 'veiligheidsbril' te bezien waardoor de druk op veiligheidsdiensten – die weinig van doen hebben met de achterliggende oorzaken van gesecuritiseerde vraagstukken – onevenredig toeneemt. Door politici en politieke partijen die in hun uitspraken en standpunten de rechtstaat te buiten gaan. Door een stokkende innovatie van onze democratie in een tijdperk waarin invloeden van buitenaf beslissend inwerken op onze maatschappij en nopen tot vernieuwing van structuren en processen. Privatisering van overheidsfuncties kan helpen in vernieuwing maar maakt tegelijk democratische controle moeilijker.

De vraag in hoeverre dergelijke negatieve tendensen elkaar versterken in een neerwaartse spiraal dan wel worden gecompenseerd door positieve ontwikkelingen, is moeilijk met zekerheid te beantwoorden. Wel kan de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen 2023 opgevat worden als een toenemende bereidheid tot een volgende stap op de escalatieladder: een substantiële groep kiezers aanvaardt politieke plannen om buiten rechtsstatelijke of verdragsrechtelijke kaders te treden. Tegelijk zou gesteld kunnen worden dat (1) met de opkomst van 77,8%, het kiesstelsel nog prima functioneerde; (2) veel kiezers zich mogelijk niet bewust waren van de rechtsstatelijke implicaties van bepaalde standpunten; en (3) dat de stemming in het land sterk werd gedomineerd door één thema: het migratievraagstuk.

Wantrouwen in de politiek of de zittende overheid staat niet per definitie gelijk aan wantrouwen in de rechtstaat als systeem. Maar aanhoudende frictie kan wel betonrot veroorzaken in de beleefde legitimiteit, en de wind in de zeilen geven aan cynisme, polarisatie en actoren die uit zijn op actieve ondergraving. Uitingen van maatschappelijke

¹¹¹ "It is difficult to make decisions in the presence of deep uncertainty because the effect of decisions cannot reasonably be predicted, and the desirability of outcomes cannot always be agreed on or valued". Stanton, M.C.B & Roelich, K., *Decision making under deep uncertainties: A review of the applicability of methods in practice*, 2021.

Diverse indicatoren wijzen op een lage burgerlijke betrokkenheid bij de bredere democratische rechtsorde.

onvrede signaleren de noodzaak tot onderhoud van het sociaal contract. Bij mensen die het vertrouwen in het sociaal contract opzeggen zijn zowel push- als pullfactoren van toepassing. Niet-waargemaakte verwachtingen en aanspraken in het sociaal contract stemmen gedisillusioneerd, wat de aantrekkingskracht vergroot van partijen en verschijnselen die het negatief sentiment bevestigen. Het is zaak om de wederzijdse aanspraken in het sociaal contract te herijken en op realiteit te toetsen. Verwachtingen en werkelijkheid moet weer dicht bij elkaar komen te liggen. Dit is een opgave die niet alleen de politiek, maar ook instanties en burgers zich moeten aantrekken.

Gegeven de grote bewegingen die op ons afkomen en die we slechts tot beperkt kunnen (proberen te) beheersen, is individuele en collectieve weerbaarheid en veerkracht van groot belang voor de vitaliteit van onze democratische rechtsorde. Daarbij is duidelijk dat de overheid niet alleen in staat is om alle 21e-eeuwse dreigingen – waarvan diversen in deze Monitor geschetst – het hoofd te bieden. Maatschappelijke stabiliteit is een zaak van ons allen. De rol van de hele maatschappij bij rampen en in tijden van crisis is niet te onderschatten. Burgers en organisaties willen graag helpen, hand in hand met de traditionele hulpverleners. Maar daarvoor moet de inzet van maatschappelijke partijen bij dreigingen, incidenten en crises structureel worden geregeld.

De netwerksamenleving biedt op zich voldoende structuren en middelen om die maatschappelijke weerbaarheid te organiseren, mits die initiatieven een zekere normatieve richting krijgen waarin particuliere belangen zich voegen binnen gezamenlijk vastgestelde – en liefst ‘doorleefde’ – collectieve belangen. De discussie over het sociaal contract is belangrijk om een vorm van consensus over deze collectieve richting te bewerkstelligen als basis om mismatches proberen op te lossen die bestaan in de (wederzijdse) verwachtingen en aanspraakrelaties tussen burgers en de overheid.

Er is behoefte aan normatieve zin- en richtinggeving waarin particuliere belangen zich voegen binnen gezamenlijk vastgestelde collectieve belangen.

6. Slotbeschouwing

6.1. Waakzaamheid is geboden

Instabiliteit ligt op de loer als we niet waakzaam zijn en blijvend onderhoud plegen aan onze democratisch rechtsorde en rechtsstaat, zelfs terwijl die in veel opzichten goed functioneren. In een snel veranderend geopolitiek, geo-economisch en technologisch landschap zien we een groot aantal uitdagingen op de economie en samenleving van Nederland en/ in Europa afkomen. Deze dynamiek brengt, zoals altijd, winnaars en verliezers voort. Veel individuen en grotere (midden)groepen ervaren onzekerheid en achteruitgang in hun financieel-economische en sociale positie, waar anderen volop profiteren van de mogelijkheden die internationalisatie en technologische ontwikkelingen bieden. De combinatie van (groeierende) onzekerheid en ongelijkheid in kansen en vooruitzichten is een klassiek recept voor onrust en instabiliteit.

De ontwikkelingen die ingrijpen op ons maatschappelijk bestel zijn veelkoppig en veelkleurig. Ook de risico's en dreigingen die de maatschappelijke stabiliteit – een centraal begrip in deze Monitor – kunnen ondermijnen hebben vele gezichten. Nederland wordt geconfronteerd met trends en ontwikkelingen waar ons land nauwelijks invloed op heeft, maar die wel grote gevolgen hebben voor onze welvaart en ons welzijn. Tegelijk verandert de samenleving van binnenuit. De interne dynamiek wordt sterk beïnvloed door de externe dynamiek; de scheiding tussen beiden is verre van absoluut en eenduidig. Juist omdat ontwikkelingen in elkaar overlopen en elkaar beïnvloeden is een holistische kijk absoluut noodzakelijk om goed te kunnen duiden wat er aan de hand is, als eerste stap in het werken naar oplossingen voor de onderkende vraagstukken en problemen. Deze Strategische Monitor Politie poogt hieraan een bijdrage te leveren.

De Monitor kijkt in het bijzonder naar het functioneren van de overheid in het blijvend garanderen van maatschappelijke stabiliteit. Als belangrijk actor, onder meer als normsteller, wetgever en ordehandhaver. Maar ook als belangrijke aanjager en facilitator van weerbaarheid en veerkracht waarbij allerlei maatschappelijke partijen vormen van tegenwicht kunnen bieden tegen ondermijnende en destabiliserende ontwikkelingen. Duidelijk is immers dat de overheid niet in staat is om alle risico's en dreigingen alleen het hoofd te bieden. Maatschappelijke stabiliteit is een zaak van ons allen, nationaal binnen de Nederlandse samenleving en internationaal voor Nederland en zijn bondgenoten.

In de context van de mondiale politieke en economische competitie moet Nederland zich verbinden met zijn burens en vrienden. De concurrentiekracht en *shaping power* van Nederland en Europa in de wereld eroderen gestaag. Er lijkt sprake van een beperkt economisch groeipotentieel, en mogelijk zelfs stagnatie of achteruitgang op langere termijn. De speelruimte voor slagvaardig beleid neemt evenredig af. Nauwe samenwerking in de EU vormt de noodzakelijke hefboom om niet alleen als speelbal, maar ook als speler te fungeren in een wereld waarin crises zich aaneenrijgen tot een welhaast permanente toestand van 'multicrises'.

Instabiliteit ligt op de loer als we niet waakzaam zijn en blijvend onderhoud plegen aan onze democratisch rechtsorde en rechtsstaat.

De slagvaardigheid van de overheid dreigt eveneens af te nemen naarmate het politieke midden afkalft. Echte democratie is een spel van compromissen, niet de wil is wet van de helft plus één. Dit geeft een gewogen belangenbehartiging over een breed spectrum en biedt daarmee stabiliteit. Dit onderhandelings spel van geven en nemen is veel moeilijker te spelen met extreme flankpartijen. Wat we in diverse landen op nationaal niveau zien, kan zich ook Europees vertalen. Bovendien zien we het mutatis mutandis terug in de internationale betrekkingen waar steeds meer 'sterke leiders' met een nationalistische agenda minder bereid en in staat zijn tot het sluiten van multilaterale compromissen voor het aanpakken van de mondiale uitdagingen.

Wat ook niet helpt is dat de overheid soms wel heel makkelijk zélf iets als crisis bestempelt; in essentie sociaaleconomische of zorgvraagstukken securitiseert; diverse 'hoofdpijn'-dossiers langdurig laat doorzeuren; en met zijn (te) complexe regelgeving heeft bijgedragen aan een samenleving waarin velen de weg zijn kwijtgeraakt in wat wél en níét moet en kan. Dit alles draagt bij aan zowel een afnemend vermogen van de overheid om de (multi-)problemen te kunnen aanpakken, als aan een afnemend vertrouwen in de overheid en instituties – een sentiment dat ultimo kan leiden tot het opzeggen van het vertrouwen in het democratische rechtssysteem als geheel.

Dit gevaar wordt versterkt doordat geopolitieke opposanten bewust aan de naden van het maatschappelijke weefsel trekken om scheuren te laten ontstaan. Hybride dreigingen vormen geen toekomstig risico maar een concrete realiteit die Nederland en Europa al heeft bereikt. Het beeld van een veilig Nederland dat, omringt door vrienden en bondgenoten, grotendeels immuun is voor oorlog en conflict elders, is echt achterhaald. De verbinding tussen interne en externe veiligheid wordt nog inniger. Deze ontwikkeling vereist een heroriëntatie op de eigen taken en verantwoordelijkheden van de politie, maar ook een nauwere samenwerking met de inlichtingendiensten, de krijgsmacht en civiele operators in de vitale infrastructuur.

Is het dan alleen kommer en kwel? Nee, zeker niet. Nederland kent een robuuste rechtsorde, rechtsstaat en democratie die in het verleden vrijwel altijd in staat is gebleken om vreedzaam samenleven te verzekeren. Uit veel onderzoek blijkt dat onze democratische rechtsstaat misschien niet optimaal, maar wel voldoende functioneert. Hoewel het hoge tempo van verandering het lastiger maakt, zien we veel adaptatieprocessen in werking om de ontwikkelingen die op ons af te komen maatschappelijk in te bedden.

Tegelijk kan de opeenstapeling van niet-opgeloste vraagstukken in combinatie met katalyserende incidenten leiden tot een 'perfecte storm' die zelfs een robuust stelsel kan doen wankelen. De stappen van relatieve rust en stabiliteit naar onrust en wanorde op de escalatieladder van Figuur 1 kunnen in beginsel elkaar heel snel opvolgen, geen ruimte biedend voor een structurele aanpak maar hoogstens voor noodmaatregelen. Diverse internationale en technologische ontwikkelingen maken dit goed voorstelbaar, meer dan enkele jaren geleden. Het ontwikkelen van inzicht in de verschillende manieren waarop dergelijke doemscenario's kunnen ontstaan, hoe beleid de aangrijpingspunten kan verminderen en verkleinen en hoe, als het toch mis gaat, adequaat te reageren is een uiterst belangrijke kennisopgave waar we voor staan.

De opeenstapeling van niet-opgeloste vraagstukken in combinatie met katalyserende incidenten kan leiden tot een 'perfecte storm'.

Twee illustratieve escalatiescenario's

Rellen lopen uit de hand. In 2027 breken in de Rotterdamse wijk Delfshaven hevige rellen uit als gevolg van een combinatie van structurele spanningen en een escalerend protest tegen huurverhogingen. Wat begint als een vreedzame demonstratie, georganiseerd via sociale media, ontgaat in geweld wanneer een arrestatie door de politie hardhandig verloopt. Beelden van het incident verspreiden zich razendsnel online, en leiden tot massale woede en mobilisatie. Groepen jongeren, gefrustreerd door werkloosheid, armoede en politieoptreden, trekken de straat op. Containers worden in brand gestoken, winkels geplunderd. De politie treedt met traangas en waterkanonnen op om de situatie te beheersen. De rellen worden verder aangewakkerd door sociale media, waar extremisten en trollen valse informatie verspreiden, zoals verzonden verhalen over slachtoffers door politiegeweld. Drones livestreamen de chaos, terwijl anonieme groepen oproepen tot het bestormen van het politiebureau. Lokale radicale netwerken en de beschikbaarheid van 3D-geprinte wapens maken de situatie nog gevaarlijker. Binnen enkele uren is Delfshaven veranderd in een slagveld, met zware schade, tientallen arrestaties en een onherstelbaar verlies van vertrouwen tussen bewoners en de overheid.

De nasleep van de rellen is intens: de overheid voert noodmaatregelen in en roept een avondklok uit, terwijl politieke partijen verdeeld zijn over de aanpak van de onderliggende problemen. Linkse partijen benadrukken structurele investeringen in de wijk, rechtse partijen eisen strengere handhaving en regulering van online opruiing. Delfshaven wordt een symbool van de uitdagingen die voortkomen uit de combinatie van sociale ongelijkheid, digitale technologie en groeiend wantrouwen in de instituties. [...]

Chaos door uitval netwerken. Het begint met bedrijven die te maken krijgen met aanzienlijke internetstoringen. De storingen breiden zich snel uit. Cyberexperts concluderen dat het Europese internetnetwerk slachtoffer is van een georkestreerde cyberaanval. Paniek verspreidt zich in bestuurskamers en overheidsburelen terwijl men worstelt de aanvaller te identificeren en tegelijkertijd een race tegen de klok voert om kritieke kwetsbaarheden aan te pakken en samenlevingen te beschermen tegen de veelzijdige gevolgen van de aanval. Centrales die toezicht houden op onderzeese internetkabels melden sabotage van diverse van die kabels. Terwijl haastig alternatieve communicatieroutes worden gecreëerd om financiële operaties in stand te houden, gaan er biljoenen verloren door ongeautoriseerde en frauduleuze kapitaaltransacties.

In de weken erna maken Latijns-Amerikaanse drugshandelaren misbruik van de chaos en de uitval van diverse controlesystemen om onopgemerkt grote hoeveelheden cocaïne naar Europese criminele netwerken te smokkelen. Dit resulteert in een aanzienlijke stijging van het aantal drugsgerelateerde sterfgevallen en een afnemend vertrouwen van het publiek in de politie. Extreemrechtse partijen verwijten de overheid ernstige nalatigheid en krijgen goedkeuring voor militaire betrokkenheid bij de binnenlandse veiligheid. Foto's van patrouillerende soldaten in Europese steden komen prominent in het wereldnieuws. Door het buitenland gesteunde sociale media-outlets geven gemanipuleerde afbeeldingen vrij die corrupte ambtenaren in verband brengen met drugshandelsnetwerken. [...]

6.2. Aandachtspunten voor beleid

Deze Strategische Monitor Politie 2024 beschrijft de brede dynamiek van trends en ontwikkelingen inwerkend op en binnen de samenleving in termen van hun impact op de maatschappelijke stabiliteit van Nederland. 'Maatschappelijke stabiliteit' kan worden begrepen als een toestand van dynamisch evenwicht. Deze Monitor richt zich vooral op het onderkennen van mogelijke destabiliserende risico's en dreigingen die dit evenwicht kunnen verstoren en het duiden van drijvende krachten achter en factoren van invloed rond deze risico's en dreigingen. In de strategievorming van (onder meer) de Nederlandse politie zijn dit handvatten om deze risico's en dreigingen waar mogelijk preventief te vermijden of, indien ze toch optreden, hun gevolgen te beperken en het verstoorde evenwicht te herstellen. Vanuit deze holistische blik leiden de hier gepresenteerde analyses tot enkele aandachtspunten voor visie- en beleidsontwikkeling:

- Beleid zou gebaat zijn bij meer over geografische grenzen heen kijken. Het gaat om het beter begrijpen en in de beleidsvorming meenemen van hoe de dynamiek van geopolitieke competitie, internationale ketens en grenzeloze online netwerken doorwerkt in de maatschappelijke stabiliteit van Nederland.
- Dit geldt a fortiori voor buitenlandse beïnvloeding, als strategie van statelijke systeemrivalen in de toenemende grootmachtcompetitie. Deze beïnvloeding laat zich vooral gelden via de invloed van sociale netwerken. Maar ook fysieke dreigingen zoals sabotage lijken in omvang en ernst toe te nemen. Poetins oorlog in Oekraïne vertakt zich, ver achter de linies, tot in West-Europa. Taken en wet- en regelgeving die ten tijde van oorlog gelden komen dichterbij, en binnenlandse veiligheids- en handhavingsorganisaties moeten zich hier in hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rekenschap van gaan geven.
- De urgentie om onze democratische rechtsstaat te onderhouden en (dreigende) ondermijning ervan tegen te gaan wordt onderkend, maar vormt zich vooral reactief. Proactieve vormen van risico- en dreigingsanalyse zouden de beleidsvorming op verschillende niveaus moeten informeren en zo meer slagkracht in het overheidsoptreden te brengen.
- Maatschappelijke instabiliteit moet worden begrepen als een systemisch risico dat een holistische aanpak vergt. Het gedachtegoed van het proces Strategie Nationale Veiligheid¹¹² dat integraal, maar op een hoog abstractieniveau, kijkt naar vitale veiligheidsbelangen en bedreigingen daartegen moet nadrukkelijker vertaald worden in concreet beleid, met aandacht voor investering in de zichtbare uitvoering van veiligheidsfuncties (zoals politie op straat), de beschikbaarheid en zichtbaarheid van betrouwbare informatie online en het robuust houden van rechtsstatelijke instituties.
- Nederland is geen land van grote revoluties. Desondanks is ook in ons land een neerwaartse spiraal waarin negatieve tendensen elkaar versterken en onvoldoende gecompenseerd (kunnen) worden door positieve ontwikkelingen denkbaar. Realistische 'perfecte storm'-scenario's waarin onrust, wanorde, geweld en chaos steeds grotere vormen aannemen moeten doordacht worden, juist om heftige escalatiespiralen te voorkomen.

De strategie- en beleidsvorming van de Nederlandse politie is gebaat bij het meer over geografische grenzen heen kijken.

¹¹² De Strategie Nationale Veiligheid staat voor het proces dat voortbouwt op de integrale analyse van de vitale nationale belangen in *De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Onder meer een omvattende Nationale Risicobeoordeling (NRB) en capaciteitanalyses van de diverse (publieke en private) veiligheidspartijen maken onderdeel uit van dit proces. Dit proces moet versterkt worden én, vooral, beter gaan aansluiten bij en doorwerken in de visie- en beleidsvorming van de betrokken partijen.

6.3. Lacunes in kennis

Mede omdat verschillende trends en ontwikkelingen op elkaar inwerken is veel van de hier geschetste dynamiek nog onvoldoende begrepen. Enkele belangrijke kennisvragen die uit de analyses oprijzen:

- Er is meer kennis nodig over de impact van nieuwe technologie. De snelheid van innovatie, de globalisering van technologische markten en de complexiteit van de achterliggende technologieën en hun interactie maakt de langetermijneffecten van technologieën zoals AI of genetische manipulatie onzeker en moeilijk te voorspellen. Regulering en ethische kaders zijn nodig, maar te strikte regulering kan innovatie smoren en te losse regels kan tot ongecontroleerde maatschappelijke schade leiden.
- Kennis over de rol van framing en narratieven in het vormen van hoe mensen de wereld en hun omgeving beleven om vervolgens (al dan niet) hun gedrag daarop te baseren moet verbreed en verdiept worden. Daarbij is de werking van sociale media een centraal aspect. De impact van algoritmes op wat sociale mediagebruikers voorgeschoteld krijgen kan ongewenste vicieuze cirkels aanjagen. Deze dynamiek moet verder onderzocht worden. Gegeven de hybride dreiging is de wijze waarop en mate waarin buitenlandse invloeden hierin (mede-)bepalend zijn van belang.
- Het rechtsstatelijk bouwwerk in Nederland wordt door verschillende experts en belanghebbenden afwisselend als 'robuust' en als 'fragiel' gekenschetst. Kunnen, als in diverse buitenlandse voorbeelden, centrale fundamenten onder de Nederlandse rechtsstaat snel wegvallen c.q. bewust weggevaagd worden? Wat zijn in dat kader denkbare scenario's?
- Nederland bevindt zich in diverse transitieprocessen, waaronder een energietransitie en een 'groene' transitie. Kennis over hoe deze transities zich vertalen in zaken die de maatschappelijke stabiliteit raken, bijvoorbeeld in de doorwerking van meer onzekerheid en groeiende ongelijkheid, kan verder verdiept worden.
- Het versterken van de weerbaarheid en veerkracht in de samenleving tegen allerlei verstoringen van vitale processen is een belangrijke opgave voor de komende tijd. Maar hoe? Welke rol kan de sociale ordening in netwerkstructuren hierbij spelen? Welke rol heeft de overheid als regel- en normsteller, facilitator, aanjager en/of regisseur hierbij? Wat kunnen we leren van landen om ons heen?
- Om meer grip te krijgen op neerwaartse escalatiespiralen moet de volgordelijkheid en de dynamiek van zelfversterkende negatieve maatschappelijke processen verder onderzocht worden. Er is meer kennissynthese nodig om de dynamische interactie te begrijpen tussen voedingsbodems, factoren van agitatie en katalyserende triggers. Hoe werkt mobilisatie en radicalisering van individu naar groep naar samenleving?

Er is meer kennissynthese nodig om de dynamische interactie te begrijpen achter zelfversterkende negatieve maatschappelijke processen en neerwaartse escalatiespiralen.

Bijlage:

Horizonscan

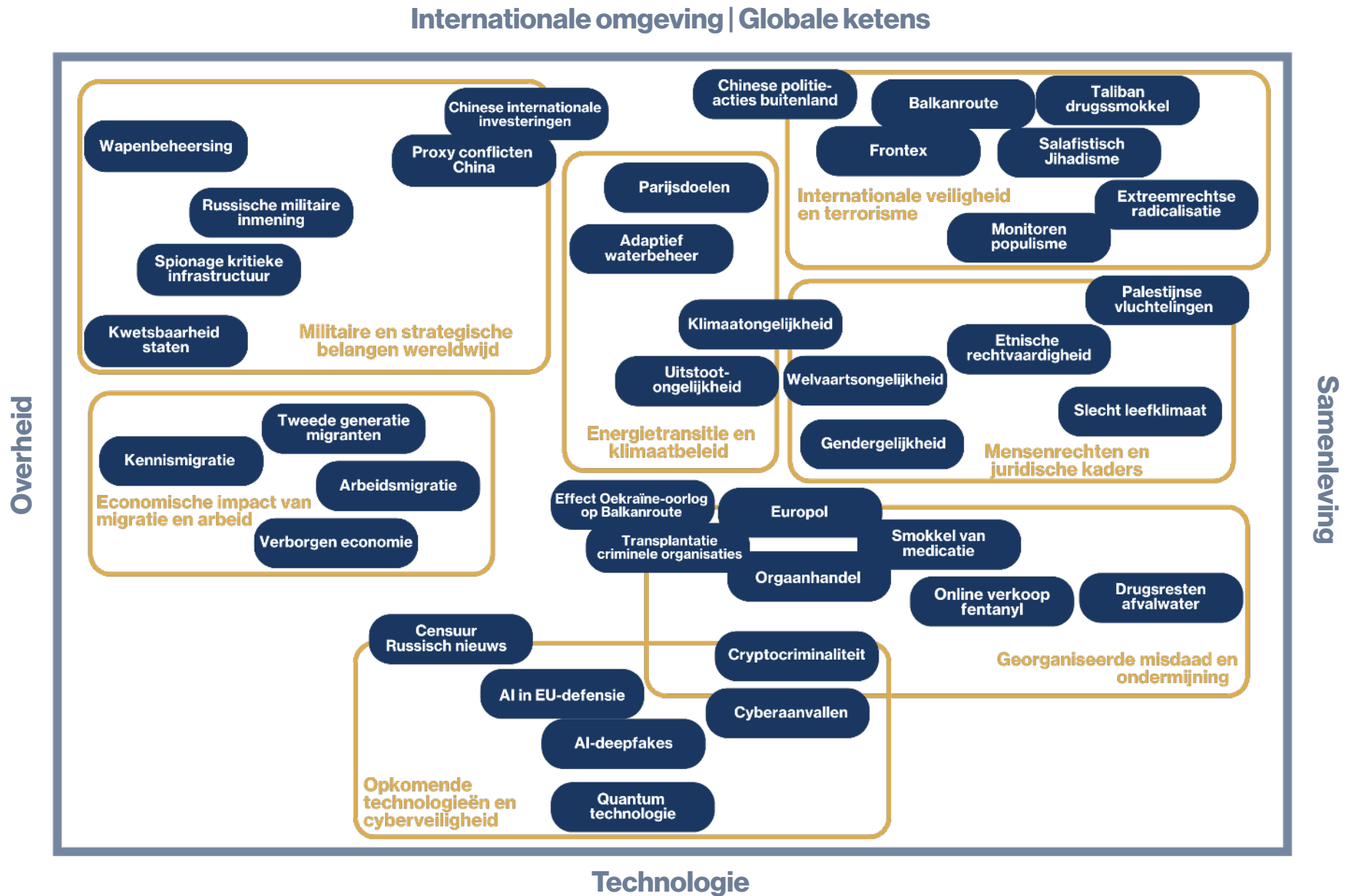
Gegronde vest in feiten over de actuele maatschappelijke patronen is de Strategische Monitor Politie in essentie toekomstgericht: wat komt er op ons af en hoe vormen en beïnvloeden die opkomende ontwikkelingen¹¹³ de maatschappelijke ordening en stabiliteit in Nederland (en landen om ons heen)? Om de opkomende ontwikkelingen in kaart te brengen voert HCSS drie keer per jaar een horizonscan uit.

De aanpak is als volgt. HCSS onderhoudt een corpus van studies, rapporten van denktanks, overheidsdocumenten en andere relevante publicaties die met toekomstgerichte blik naar ontwikkelingen in de maatschappelijke ordening en stabiliteit kijken. Een geselecteerde verzameling van recente (bijvoorbeeld over de afgelopen 2 jaar gepubliceerde) bronnen wordt vervolgens geanalyseerd met NLP-technieken (Natural Language Processing) voor *topic modelling*. Dit is een methode die gebruikt wordt om (soms verborgen) thematische structuren te ontdekken in grote collecties tekstuele data. De gebruikte algoritme identificeert patronen van woordgebruik en groepeert deze in 'topics', waardoor inzichtelijk wordt gemaakt welke onderwerpen het meest voorkomen in de data. Inhoudelijk verbonden onderwerpen worden vervolgens geclusterd om zo een zekere hiërarchie te vormen. HCSS voert een beperkte curatie uit op deze automatische thematische groepering en clustering. De resultaten plus onderliggende analyses van deze semiautomatische slag worden voorgelegd aan drie groepen: (1) de programmabegeleiders van de politie; (2) het HCSS programmateam; en (3) een klankbordgroep van experts. De aanvullende (en mogelijk afwijkende) inzichten uit deze drie groepen worden besproken in een dialoogsessie. Als resultaat van deze sessie ontstaat een, vanuit de literatuur en expertmening onderbouwde, inschatting van opkomende ontwikkelingen die de maatschappelijke ordening en stabiliteit de komende tijd zullen vormen en beïnvloeden. De meeste recente update heeft geleid tot Figuur 18.

De resultaten van de horizonscan voeden de keuze van onderwerpen voor verdieping en de thematiek voor de Strategische Monitor Politie.

¹¹³ Voor alle duidelijkheid: deze opkomende ontwikkelingen doemen niet vanuit het niets op. Ze zijn vaak al gaande maar groeien relatief snel in belang en/of gaan een bepalende nieuwe fase in.

Figuur 18: Totaalbeeld van relevante opkomende trends en ontwikkelingen (horizonscan medio 2024)





The Hague Centre
for Strategic Studies

HCSS

Lange Voorhout 1
2514 EA The Hague

Follow us on social media:

@hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl

Website: www.hcss.nl