

Handreiking

Betekenisvol contact als antwoord op anti-institutioneel gedachtegoed

22 mei 2025

Aron Leijenhorst



Betekenisvol contact als antwoord op anti-institutioneel gedachtegoed

Auteurs	Aron Leijenhorst
Onderzoekslijnen	Lectoraat Empowerment & Professionalisering
Soort object	Handreiking
Datum	22 mei 2025

Afbeelding omslag: Shutterstock
Toegankelijkheid van het recht van Aron
Leijenhorst is in licentie gegeven volgens een
Creative Commons Naamsvermelding-
GelijkDelen 4.0 Internationaal-licentie
2025 Hogeschool Inholland



Introductie

Steeds vaker uiten gemeenten en veiligheidsinstanties hun zorgen over ‘mensen met anti-institutioneel gedachtegoed’. Om inzicht te krijgen in deze groep en de band met hen te herstellen, vond in de gemeente Haarlemmermeer een pilot met een ‘verbindingsambtenaar’ plaats.

Mensen met anti-institutioneel gedachtegoed zijn mensen die zich om verschillende redenen afzetten tegen de overheid en contact met instanties zo veel mogelijk vermijden. Ambtenaren weten niet altijd hoe zij hiermee om moeten gaan ([Geurtjens et al., 2024](#); [Klaassen, 2023](#)). In sommige gevallen ontstaat er geweld richting ambtenaren, maar mensen komen ook zelf in de problemen door bijvoorbeeld olopemde schulden of het mijden van zorg ([AIVD, 2024](#); [Klaassen, 2023](#)).

Om vanuit de gemeente inzicht te krijgen in deze groep mensen en de band met hen te herstellen, is in maart 2024 bij de gemeente Haarlemmermeer een ‘verbindingsambtenaar’ aangenomen. Deze functie is als pilot opgezet en had de looptijd van een jaar. De verbindingsambtenaar is met verschillende mensen uit de doelgroep in gesprek gegaan.

Het lectoraat Empowerment & Professionalisering van Hogeschool Inholland heeft de pilot gevolgd om te onderzoeken wat werkt (en niet werkt) in de omgang met mensen met een anti-institutioneel gedachtegoed. Op basis van periodieke gesprekken met de verbindingsambtenaar en haar collega’s en een aansluitende literatuurstudie, duiden wij hier het fenomeen ‘anti-institutioneel gedachtegoed’. We beschrijven in dit stuk de huidige omgang met mensen die dit gedachtegoed aanhangen en bevelen een nieuwe richting aan. In totaal voerden we zeven gesprekken met de verbindingsambtenaar in de periode van juni 2024 tot februari 2025. Dit waren open gesprekken waarbij nieuwe ontwikkelingen rondom anti-institutioneel gedachtegoed en casuïstiek uit de pilot centraal stonden.

Wat is het en waar komt het vandaan?

Anti-institutioneel gedachtegoed is diffuus en moeilijk te vangen in een definitie. Momenteel wordt de term voornamelijk gebruikt door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) om mogelijke bedreigingen voor de rechtsstaat en de veiligheid te duiden ([AIVD, 2024](#); [AIVD, 2023](#); [NCTV, z.d.](#)). De AIVD herkent een groep mensen in de samenleving die ervan overtuigd zijn dat in Nederland, maar ook wereldwijd, een ‘kwaadaardige elite’ het voor het zeggen heeft. De AIVD noemt hen ‘anti-institutioneel-extremisten’ ([AIVD, 2023](#)). Een deel van deze groep beschouwt zichzelf als ‘soeverein’ ([AIVD, 2024](#)).

Er valt niet te spreken van één gedachtegoed

Het geloof in een ‘kwaadaardige elite’ lijkt dus centraal te staan, maar dit zorgt nog niet voor een eenduidige definitie van het gedachtegoed. Zoals [Frens, Van Buuren en Bakker \(2023\)](#) beschrijven, worden termen als ‘kwaadaardige elite’, maar ook andere, gerelateerde termen en uitspraken, zoals ‘wakker zijn’, ‘vrijheid’, ‘liefde’, ‘*stop the great reset*’ of ‘ik doe niet meer mee’, op allerlei manieren geïnterpreteerd en gebruikt door mensen om hun grieven, behoeften en eisen te verbinden aan een collectief protest.

Dergelijke termen zien [Frens en collega’s \(2023\)](#) als ‘*empty signifiers*’, de betekenis wordt bepaald door de persoon die ze gebruikt. Dat maakt dat er dus niet te spreken valt van één gedachtegoed, maar eerder van een verzameling ideeën en grieven onder een gezamenlijke

noemer. [Frens en collega's \(2023\)](#) onderscheiden wel vijf categorieën van groepen die zich via een anti-institutioneel narratief uiten:

- Mensen die zich, vaak vanuit een spiritueel perspectief, kritisch uiten over vaccinaties en de farmaceutische industrie.
- Libertarische ondernemers die streven naar meer economische en individuele vrijheid.
- Christelijke gemeenschappen die verhoudingen tussen 'het volk' en 'de elite' zien als een strijd tussen goed (het volk) en kwaad (de elite).
- Radicaal-rechtse en extreemrechtse partijen met een nationalistisch en soms racistisch oogmerk, waaronder politieke actoren zoals Forum voor Democratie.
- Een brede groep mensen zonder duidelijke politieke voorkeur of religieuze associatie die vanwege persoonlijke ervaringen of algemene teleurstelling hun vertrouwen in de overheid kwijt zijn geraakt.

Wat deze groepen verbindt, is een wantrouwen richting instituties als overheid, wetenschap en industrie. Maar waar komt dat wantrouwen vandaan? [Peeters en collega's \(2021\)](#) laten zien dat mensen hun vertrouwen verliezen vanwege ongelijke behandeling van groepen burgers, ervaren incompetentie van bestuurders, gebrek aan inspraak bij beleid en afstand (letterlijk en figuurlijk) tussen burgers en overheid. Volgens de onderzoekers wordt dat wantrouwen ook gevoed vanuit een combinatie van negatieve persoonlijke ervaringen met instituties en bevestiging vanuit de omgeving (kennissen kijken er hetzelfde tegenaan).

Geloof in complottheorieën wordt gevoed door toegenomen epistemische instabiliteit

Wanneer wantrouwen de vorm aanneemt van complottheorieën, spelen ook andere factoren een rol. Geloof in complottheorieën correleert onder andere met wantrouwen in instituties ([Jedinger & Masch, 2025](#)), individuele karaktereigenschappen ([Radnitz, 2023](#); [Jedinger & Masch, 2025](#)), sociaaleconomische status, gender en leeftijd ([Regazzi et al., 2023](#)). Dat geloof wordt bovendien gevoed door toegenomen *epistemische instabiliteit* – de groeiende onzekerheid over wat waar en niet waar is, die ontstaat in een maatschappij waar gevestigde kennis in twijfel wordt getrokken en (des)informatie makkelijker te produceren en te verspreiden is ([Harambam, 2017](#)).

De risicogerichte benadering

De populariteit van dit anti-institutioneel gedachtegoed is hoog. Zo schat de [AIVD \(2023\)](#) dat er meer dan honderdduizend mensen min of meer geloven in het 'kwaadaardige elite'-narratief – een aantal dat ook na de covidmaatregelen nog groeide. Dit maakt het een belangrijk vraagstuk.

Momenteel wordt de discussie over mensen met anti-institutioneel gedachtegoed voornamelijk gevoerd vanuit een risicogericht perspectief. De AIVD lijkt het geagendeerd te hebben en spreekt over een 'ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde op lange termijn' ([AIVD, 2024](#)). De NCTV spreekt voor het eerst van 'anti-institutioneel terrorisme' ([NCTV, z.d.](#)). Zelfs als het veiligheidsrisico niet centraal staat, worden mensen met een anti-institutioneel gedachtegoed als praktisch en administratief probleem ('vooral heel hinderlijk') beschreven ([Klaassen, 2023](#)).

In het licht van recent geweld richting instituties, zoals de bedreiging of intimidatie van politici, het toegenomen aantal meldingen van geweld tegen journalisten ([Holvast et al.,](#)

[2023](#)) en de recente arrestaties van ‘soevereinen’ vanwege verdenking van terrorisme, is het logisch dat gemeenten naar dit vraagstuk vanuit een juridisch en veiligheidskundig perspectief kijken.

Maar de juridische en veiligheidskundige benadering kent ook risico's. Door deze lens te hanteren, kan een bredere groep mensen met wantrouwen richting instituties worden gecriminaliseerd en gestigmatiseerd. Terwijl uit onderzoek juist blijkt dat deze groep zeer divers is en dat een groot deel helemaal geen anti-democratische ideeën heeft ([Frens et al., 2023](#)).

De verbindingsambtenaar werd als een spion van de gemeente gezien

De framing ‘extremisme’ kan juist bijdragen aan verdere polarisatie en radicalisering en de afstand tussen overheid en (deze) burgers vergroten ([KIS, 2023](#); [De Boer, 2024](#)). Dit bleek ook uit de pilot in Haarlemmermeer. Zo zorgde de titel van de vacature die voor de werving van de pilot werd gebruikt (‘Verbindingsambtenaar anti-institutioneel extremisme’), die ook binnen chatgroepen van mensen met anti-institutioneel gedachtegoed rondging, voor een gebrek aan vertrouwen van bewoners in de verbindingsambtenaar. De ambtenaar werd als een spion van de gemeente gezien en mensen sloten zich af door het woord ‘extremisme’. Het vraagstuk vraagt dan ook om een andere benadering.

Betekenisvol contact als uitgangspunt

Het merendeel van mensen met anti-institutioneel gedachtegoed vormt ook volgens de [AIVD \(2024\)](#) geen directe dreiging voor de veiligheid. Bij een deel bestaan er bovendien achterliggende problemen, zoals schulden of conflicten met overheidsinstanties. Deze mensen hebben om verschillende redenen hun vertrouwen verloren en vinden erkenning en steun in een breder anti-institutioneel narratief. Om de relatie met deze groep burgers te herstellen, moet die relatie voor hen van betekenis zijn. De centrale vraag moet daarom zijn: wat hebben deze mensen nodig en hoe kunnen instituties daarin voorzien?

Investeren in betekenisvol contact is geen nieuw idee

Om te voorkomen dat anti-institutioneel gedachtegoed zich dieper ingraaft in de maatschappij, is het belangrijk dat (lokale) instituties investeren in betekenisvol contact. Dit is geen nieuw idee. Het [Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties](#) had het in 2013 al over ‘prettig contact met de overheid’, de [Raad van Openbaar Bestuur \(2014\)](#) over ‘passend contact tussen overheid en burger’. Beide begrippen gaan over het afwijken van standaard, schriftelijke procedures bij ingediende klachten, bezwaren of andere problemen, en in plaats daarvan kiezen voor een contextafhankelijke, directe en informele benadering. Bijvoorbeeld door te bellen, een gesprek te organiseren of langs te gaan.

Een voorbeeld uit de pilot: de verbindingsambtenaar kon na een aantal informele gesprekken ervoor zorgen dat iemand die in eerste instantie niets te maken wilde hebben met de overheid, in gesprek ging over mogelijke ondersteuning voor hem en zijn gezin vanuit de gemeente. Dergelijke gesprekken werden gestart door brieven persoonlijk te beantwoorden, thuis langs te gaan of te bellen.

Lokale ambtenaren en professionals worden zelf vaak ook als vijand worden gezien

Dat gesprek is bij mensen met wantrouwen in de overheid van groot belang, maar niet altijd makkelijk. Een obstakel hierin is dat lokale ambtenaren en professionals in contact met mensen met een anti-institutioneel gedachtegoed zelf vaak ook als vijand worden gezien ([Geurtjens et al., 2024](#)). Dit was ook het geval in de pilot in Haarlemmermeer. Enkele bewoners in de pilot gaven wel hun vertrouwen aan de verbindingsambtenaar, ondanks hun gebrek aan vertrouwen in het bredere overheidssysteem.

Dit laat zien dat er voor ambtenaren wat te winnen valt wanneer zij het initiatief nemen om naar mensen toe te gaan om een open gesprek aan te gaan over wat er speelt en hoe de gemeente daar iets in kan betekenen.

Aanbevelingen

Om betekenisvol contact te bevorderen doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Breder perspectief: rechtvaardigheid en welzijn naast veiligheid en juridische kaders
Het huidige beleid rondom anti-institutioneel gedachtegoed is sterk gericht op veiligheid en juridische kaders. Hoewel deze aspecten relevant zijn, schiet zo'n eenzijdige risicobenadering tekort. Wantrouwen ontstaat vanuit ervaringen van onrechtvaardigheid en door mensen te framen als (potentiële) dreiging worden verdere radicalisering en polarisatie in de kaart gespeeld. Bovendien spelen bij deze bewoners vaak ook sociale of financiële problemen, waarvoor gemeenten een zorgtaak hebben. De aanpak van anti-institutioneel gedachtegoed vraagt daarom om een bredere benadering waarin rechtvaardigheid en welzijn een centrale rol spelen.

In de aanpak van radicalisering zijn al methodieken ontwikkeld die kunnen helpen om verbinding te herstellen. De LEAP-methode (*Listen, Empathize, Agree, Partner*) bijvoorbeeld, wordt in de context van radicalisering gebruikt om gesprekken aan te gaan ([Van Dam, 2023](#)). Deze methode benadrukt het belang van luisteren zonder oordeel, empathie tonen voor de onderliggende zorgen, overeenstemming zoeken waar mogelijk en een samenwerking aangaan op basis van gedeelde belangen. Een dergelijke benadering kan ook waardevol zijn bij het omgaan met mensen die anti-institutionele overtuigingen hebben ontwikkeld, juist omdat wantrouwen vaak voortkomt uit negatieve ervaringen met instanties.

2. Eerlijkheid en transparantie: werken met dilemmalogica en begrijpelijke besluitvorming
Het luisteren naar mensen met wantrouwen in de overheid en het erkennen van hun perspectief en ervaren onrecht is belangrijk voor het herstellen van de relatie. Dit betekent echter niet dat overheden en instituties altijd meteen met een oplossing kunnen komen. Wet- en regelgeving maken de praktijk weerbarstig en beleid is altijd een afweging van belangen. Het inzichtelijk maken hiervan is een stap in de goede richting.

Dilemmalogica kan hierbij helpen. Deze methode helpt gemeenten en professionals om beleidskeuzes inzichtelijk te maken en de soms onvermijdelijke spanningen tussen verschillende belangen bespreekbaar te maken. Door expliciet te maken waar de grenzen liggen en waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, kunnen ambtenaren voor inwoners een realistisch beeld schetsen van de beslissingen die zij nemen en de afwegingen en obstakels die daarbij komen kijken ([Verloove et al., 2020](#)).

3. Flexibiliteit en maatwerk door samenwerking tussen domeinen
Wanneer mensen na het eerste contact wel verder worden geholpen, is het soms nodig om buiten de gebaande paden te treden. Starre regelgeving en versnipperde hulpverlening kunnen contactpogingen tenietdoen ([Geurtjens et al., 2024](#)). Ervaringen uit de pilot in

Haarlemmermeer laten zien dat een persoonlijke benadering effectief kan zijn in het herstellen van contact. Daarnaast is ook een persoonlijke oplossing per inwoner nodig, maatwerk dus. Dit laatste vraagt om een integrale aanpak waarbij verschillende domeinen – zoals veiligheid, zorg, sociaal werk, politie en rechtspraak – intensiever samenwerken in plaats van op eilandjes te opereren. De door het [Instituut voor Publieke Waarden](#) (2022) ontwikkelde doorbraakmethode kan hierbij uitkomst bieden. Deze methode stelt professionals in staat om bureaucratische knelpunten te doorbreken en meer handelingsruimte te benutten om effectieve oplossingen te vinden.

Referentielijst

- AIVD (2023). *Anti-institutioneel extremisme in Nederland: Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde?* AIVD.
- AIVD. (2024). *Met de rug naar de samenleving: Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland.* AIVD.
- De Boer, L. (2024). Soevereinen en autonomen in recht en rechtspraak. *Nederlands Juristenblad*, 2024, p. 300-315.
- Frens, I., Van Buuren, J., & Bakker, E. (2023). Rallying around empty signifiers. *Perspectives on Terrorism*, 17, p. 60-73.
- Geurtjens, K., Van den Hurk, S., Lugtigheid, C., Bouma, S., Palmen, D., & Van Ostaaijen, J. (2024). *Omgang met mensen die zich soeverein verklaren: Ervaringen, wijsheden, dilemma's en behoeften van lokale ambtenaren en professionals.* Avans Hogeschool.
- Harambam, J. (2017). *"The truth is out there": Conspiracy culture in an age of epistemic instability.* EUR.
- Holvast, N., Jansen, J., Roks, R., & Nan, J. (2023). *Beelden van geweld: Een mixed-methods onderzoek naar geweld en agressie tegen journalisten.* Erasmus School of Law.
- Instituut voor Publieke Waarden. (2022). *Het grote doorbraakboek.* IPW.
- Jedinger, A., & Masch, L. (2025). Need for cognitive closure, political trust, and belief in conspiracy theories during the COVID-19 pandemic. *Frontiers in Social Psychology*, 2. doi:10.3389/frsps.2024.1447313.
- KIS (2023). *'Gemeenten kunnen ook onbedoeld polarisatie aanwakkeren'.* Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Klaassen, S. (2023). 'Soevereinen zijn vooral heel hinderlijk'. *VNG Magazine*, p. 14-16.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten & ervaren procedurele rechtvaardigheid.* BZK.
- NCTV (z.d.). *Anti-institutioneel terrorisme en extremisme.* NCTV.
- Peeters, T., Smits, E., Mesic, A., & Van Wonderen, R. (2021). *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk: Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in rechtsstaat en instituties.* Verwey-Jonker Instituut.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2014). *Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger.* ROB.
- Radnitz, S. (2012). The determinants of belief in conspiracy theories. *American Political Science Association Annual Meeting [conferentie]*.
- Regazzi, L., Lontano, A., Cadeddu, C., Di Padova, P., & Rosano, A. (2023). Conspiracy beliefs, COVID-19 vaccine uptake and adherence to public health interventions during the pandemic in Europe. *European Journal of Public Health*, 33(4), p. 717-724. doi:10.1093/eurpub/ckad089.
- Van Dam, A. (2023). Talking with radical conspiracy theory believers, using 'LEAP' as a conversational technique. *Spotlight: Mental health*, p. 32-37.
- Verloove, J., Van Wonderen, R., & Felten, H. (2020). *Theorieën en aanpakken van polarisatie.* Verwey-Jonker Instituut.