

POLARISATIE: RETORISCH STERK, JURIDISCH VERRADERLIJK?

Over de mogelijke juridische implicaties van een conceptueel vaag buzzword

Roxane de Massol de Rebetz

Polarisatie is uitgegroeid tot een schoolvoorbeeld van vaagtaal: een woord dat overall wordt gebruikt, maar zelden duidelijk wordt uitgelegd. Het begrip fungeert vaak als een leeg containerbegrip en wordt ingezet om uiteenlopende en vaak slecht afgebakende bedreigingen voor de democratie, sociale samenhang en veiligheid aan te duiden. Dit stuk onderzoekt wat er gebeurt wanneer zulke conceptuele vaagheid wordt verbonden met veiligheidsdenken en een rol gaat spelen in juridische en beleidsmaatregelen.

Polarisatie is zonder twijfel een modewoord. In 2024 werd het uitgeroepen tot 'woord van het jaar', zowel in de Verenigde Staten door het woordenboek Merriam-Webster als in Nederland door het woordenboek Van Dale. Het begrip polarisatie duikt steeds vaker op in politieke debatten, in de media en in beleidsteksten (zie o.a. Pauwels & Van Alstein, 2022; Muis, 2024). Van democratische achteruitgang en populisme tot radicalisering, en van het ondermijnen van sociale cohesie tot geweld-

dadig extremisme: polarisatie wordt vaak gebruikt als een soort verzamelbegrip om allerlei moderne maatschappelijke problemen te beschrijven (om er slechts enkele te noemen: Lyengar et al., 2019; McCoy et al., 2018; Reiljan, 2020; Kingzette et al., 2021; Orhan, 2022; over democratische achteruitgang en sociale cohesie; Ravndal, 2017; McNeil-Willson et al., 2019; Radicalisation Awareness Network, 2023 over polarisatie en (gewelddadig) extremisme).

Vaagheid als strategie?

In 2024 liet de Europese Commissievoorzitter en politiek zwaargewicht Ursula von der Leyen zien hoe belangrijk polarisatie is geworden. Ze begon haar toespraak tijdens de jaarlijkse bijeenkomst van het World Economic Forum in Davos met een duidelijke waarschuwing: democratieën lopen risico door desinformatie en maatschappelijke polarisatie. Ook in haar toespraak bij de herverkiezing voor het Europees Parlement, waarin ze haar prioriteiten voor de komende jaren uiteenzette, schilderde Von



Abstracte herinterpretatie van polarisatie. Zelfgemaakt beeld, gegenereerd met ChatGPT.

der Leyen een wereld waarin alles ‘gepolariseerd en benut als wapen’ lijkt te worden. Ze waarschuwde voor pogingen om samenlevingen te verdelen en te polariseren. Haar belofte: *‘I will never let the extreme polarization of our societies become accepted’* blijft bewust ambigu over de vraag of polarisatie een directe bedreiging vormt of inmiddels volledig is ingebed in ons leven. Die ambiguïteit is niet puur toeval. De flexibiliteit

en rekbaarheid van de term maken dat hij moeiteloos kan reizen tussen politieke en institutionele contexten, waardoor actoren bezorgdheid kunnen uiten of risico’s kunnen signaleren zonder zich te hoeven vastleggen op een specifieke definitie of bewijsbasis.

Hoewel het begrip polarisatie vaak wordt gebruikt om te waarschuwen voor de staat van de democratie, wordt de betekenis

ervan als vanzelfsprekend aangenomen en daardoor slecht of helemaal niet uitgelegd. Polarisation is allesbehalve een nieuw concept: het hangt samen met andere complexe fenomenen zoals sociale cohesie en fragmentatie, sociale identiteit, groepslidmaatschap en conflicten, en sociaal-politieke en economische ongelijkheden. Verschillende disciplines zoals politicologie, (sociale) psychologie, sociologie en communicatie- en mediastudies hebben een groot repertoire opgebouwd van definities, concepten, typologieën en manieren om polarisation te meten.

Het is de vraag of deze overvloed aan definities, concepten en meetmethoden echt leidt tot meer duidelijkheid

Alles en niets tegelijk

Recente onderzoeken laten zien dat onderzoekers polarisation onderscheiden in economische, maatschappelijke, culturele en politieke vormen, die bovendien vaak met elkaar verweven zijn of overlappen. Binnen de brede en meest gebruikte categorie 'politieke polarisation' wordt vaak verder onderscheid gemaakt. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar 'horizontale polarisation' tussen burgers of kiezers, en 'verticale polarisation' tussen burgers en elites of tussen de bevolking en de overheid. Daarnaast worden er nog meer vormen onderscheiden, zoals ideologische, affectieve of *pernicious* polarisation. Voor een overzicht van politieke polarisation in Nederland zie Dekker (2022); over affectieve polarisation in Europa: Hartevelde (2021), Herold et al. (2023) en Wagner (2024); over ideologische polarisation: DiMaggio et al. (1996) en Dal-

ton & Berning (2022); over *pernicious* en maatschappelijke polarisation: McCoy et al. (2018); en voor een recente kritische review over onderzoek naar polarisation en online platforms: Kreiss & McGregor (2024). EU-georiënteerd onderzoek wint steeds meer terrein, maar het debat over polarisation wordt nog steeds grotendeels gevormd door Amerikaanse studies. Hier richt men zich vooral op het vaststellen van de mate, ontwikkeling en maatschappelijke impact van polarisation, vaak met kwantitatieve, survey-gebaseerde methoden. Hoewel deze benaderingen waardevolle inzichten bieden, doen ze vaak onvoldoende recht aan de complexiteit en contextafhankelijkheid van polarisation.

Het is de vraag of deze overvloed aan definities, concepten en meetmethoden echt leidt tot meer duidelijkheid of consensus over het fenomeen polarisation en de werkelijke gevolgen ervan. Diverse onderzoekers in het veld erkennen dit ook (zie Bauer, 2020; Wagner, 2024; Caluwaerts et al., 2023). De veelheid aan benaderingen leidt vaak tot analytische desoriëntatie: het begrip wordt vaag en vormloos, waardoor zowel onderzoekers als beleidsmakers hun eigen zorgen en interpretaties op het concept projecteren. Polarisation wordt daardoor geen vanzelfsprekend gegeven, maar een betwiste en instabiele categorie. Een begrip dat tegelijk alles en niets lijkt te verklaren.

Juridische verschuiving van een betwist begrip: securitiseren en juridiseren van polarisation?

Paradoxaal genoeg valt het mij als sociaal-juridisch onderzoeker vooral op hoe vaak

dit vage en betwiste begrip opduikt in discoursen en beleidsdocumenten, vooral wanneer het gaat om (gewelddadig) extremisme en radicalisering (zie Von der Leyen hierboven; Europese Commissie, 2023; in de Nederlandse context o.a. de huidige contraterrorismestrategie 2022-2026 en thematische rapporten AIVD, 2023; en voor het eerst opgenomen in de huidige Nationale Veiligheidsagenda 2023-2026). Verwijzingen naar polarisatie blijven vaak onduidelijk over de precieze aard van de dreiging, de relatie met andere maatschappelijke kwesties, het empirische bewijs dat dergelijke claims ondersteunt, en de concrete implicaties voor juridische kaders. Juist hier nemen de inzet en risico's toe: zodra polarisatie wordt geframed en gelabeld als een veiligheidsprobleem, reiken de gevolgen verder dan alleen sociale of politieke verdeeldheid.

Wat gebeurt er wanneer zo'n ambigu begrip de juridische en beleidsmatige arena betreedt?

Dat roept belangrijke vragen op voor sociaal-juridisch onderzoek: wat gebeurt er wanneer zo'n ambigu begrip de juridische en beleidsmatige arena betreedt? Het securitiseren van polarisatie kan ertoe leiden dat het verschuift van een politiek, sociaal, economisch of cultureel fenomeen naar een juridisch fenomeen (over de algemene dynamiek van securitisatie zie Buzan et al., 1998; Huysmans, 2006). Deze transformatie omvat wat wetenschappers juridificatie noemen, hier breed opgevat als een reeks processen waarbij juridische normen, procedures en instituties terrein beginnen te reguleren dat voorheen werd bepaald

door politieke strijd, ethische discussies of informele sociale normen. Juridificatie is allerm minst een uniforme of neutrale ontwikkeling: het omvat onder meer de uitbreiding van formeel recht, de regulering van nieuwe domeinen, de versterking van rechterlijke autoriteit en de verspreiding van juridische rationaliteiten naar bredere maatschappelijke contexten (Blichner & Molander, 2008; Magnussen & Banasiak, 2013; Croce, 2021). Een belangrijke zorg, die ook in klassieke en kritische rechtsleer wordt benadrukt (bijv. Habermas, 1987; Teubner, 1987), is dat het juridische kader de ruimte voor democratische discussie en alternatieve manieren van regelen kan beperken. Dat hoeft op zich niet problematisch te zijn, maar het wordt wel zorgwekkend wanneer dit wordt aangestuurd door de securitisatie van een vaag en normatief geladen begrip zoals polarisatie.

Een concreet voorbeeld, zonder een normatief oordeel te vellen, is de EU Digital Services Act (DSA), die laat zien hoe juridische regels maatschappelijke processen kunnen beïnvloeden. De wet verplicht online platforms om systematisch risico's in kaart te brengen en te beperken (zie artikel 34, lid 1(c) en lid 2). De DSA, soms de 'digitale constitutie' van de EU genoemd (zie Bradford, 2023), vormt een uitgebreid regelgevend kader. Het bepaalt bijvoorbeeld hoe online platforms illegale inhoud moeten aanpakken, de rechten van gebruikers moeten beschermen en transparantie en verantwoording moeten waarborgen. Wat vroeger vooral werd gezien als een politieke, maatschappelijke of ethische kwestie, zoals de rol van algoritmes bij het versterken van sociale tegenstellingen, valt

Tot nu toe is hier echter nog discussie over. De meeste online platforms lijken terughoudend om daadwerkelijk in te gaan op de manier waarop hun systemen invloed uitoefenen op het civiele debat en de brede categorie ‘openbare veiligheid’. Google vormt hierbij een opvallende uitzondering, omdat het expliciet polarisatie noemt. Of polarisatie zelf een centrale categorie zal worden binnen deze systemische risicoanalyses, valt nog te bezien. Dit voorbeeld laat echter wel zien hoe wetgeving steeds vaker wordt gebruikt om niet alleen het gedrag van platforms te sturen, maar ook om risico’s voor het democratische leven te voorspellen en te beheersen (over dit onderwerp zie Reich & Calabrese, 2025; Geese, 2022; en CERRE, 2023 over het gebrek aan consensus over wat een ‘ideaal maatschappelijk debat’ inhoudt in het kader van dergelijke risicoanalyses).

Nu we hebben gekeken naar hoe polarisatie juridisch wordt vormgegeven, kunnen we het begrip ook vanuit een ander perspectief bekijken. Hiervoor grijp ik terug op de oorsprong van het woord. Polarisation komt uit de natuurwetenschappen en beschrijft een proces waarbij krachten elementen, zoals golven of magnetische deeltjes, in tegenover-

[illegible]

32

Bevordert het debat over polarisatie, op een subtiële en misschien paradoxale manier, een meer binaire en op veiligheid gerichte benadering van het recht? Door maatschappelijke verdeeldheid te vereenvoudigen tot duidelijke categorieën en een zero-summentaliteit te introduceren (zie Bradford in gesprek met McCoy, 2024), ontstaan snelle scheidslijnen tussen wat als dreiging wordt gezien en wat niet. Dit kan op zijn beurt de rechtvaardiging versterken voor uitzonderlijke maatregelen die worden voorgesteld als noodzakelijk om vermeende of echte risico's te beheersen.

Deze paradox ontstaat omdat polarisatie complexe sociale tegenstellingen probeert zichtbaar te maken, terwijl de securitisatie ervan kan leiden tot een te simplistische, binaire juridische benadering. Hierbij wordt controle belangrijker dan het begrijpen van de onderliggende dynamieken, die juist nauwkeurig onderzoek vereisen. Bovendien kan deze manier van framen belangrijke machtsverhoudingen verbergen, omdat polarisatie een relationeel, normatief en contextafhankelijk begrip is (zie ook McNeil-Willson et al., 2019).

Bevordert het debat over polarisatie, op een subtiële en misschien paradoxale manier, een meer binaire en op veiligheid gerichte benadering van het recht?

Het labelen van individuen of groepen als voorbij de grens van 'gezonde polarisatie' (zie Smith et al., 2024 over de pathologisering van polarisatie) gebeurt niet altijd op basis van een zorgvuldige toetsing van de criteria voor die grens. Dit kan ingrijpende juridische gevolgen hebben, zoals

intensieve surveillance, beperkingen van burgerlijke vrijheden (vooral rond vrijheid van meningsuiting) of een verschuiving van regulerende macht naar online platforms. Deze maatregelen worden vaak gerechtvaardigd door de vermeende dreiging die polarisatie vormt voor nationale veiligheid, de publieke of democratische orde, of sociale cohesie (zie Kreiss & McGregor, 2024; zie ook Sunstein, 2018 over polarisatie en zelfregulering van platforms).

Het labelen van individuen of groepen als voorbij de grens van 'gezonde polarisatie' gebeurt niet altijd op basis van een zorgvuldige toetsing van de criteria voor die grens

Daarnaast verdient, of beter gezegd vereist, de vaak impliciete koppeling tussen polarisatie en andere maatschappelijke fenomenen zoals haat, schadelijke uitlatingen, desinformatie, complottheorieën, extremisme en radicalisering, zorgvuldige analyse. Hoewel deze verschijnselen onmiskenbaar zorgwekkend zijn, is het empirische bewijs dat ze direct aan polarisatie zijn gekoppeld niet altijd sterk en blijft dit vaak impliciet. Het gevaar zit in het behandelen van polarisatie als een *catch-all*-verklaring, waardoor complexe dynamieken worden vereenvoudigd en mogelijk preventieve maatregelen worden genomen voordat er daadwerkelijk een probleem is ontstaan of zonder dat er voldoende toetsing heeft plaatsgevonden. De vaagheid van het begrip kan daardoor grote gevolgen hebben voor de proportionaliteit en legitimiteit van bepaalde juridische interventies, ook als deze pas in de toekomst zouden plaatsvinden.

Wat kunnen we hieruit concluderen?

De (overwegend kwantitatieve) metingen van polarisatie laat ik over aan mijn collega's in de eerdergenoemde disciplines, die methodologisch beter toegerust zijn voor dat werk. Voor de juridische vraagstukken draait het niet om de normatieve vraag of polarisatie op zichzelf 'goed' of 'slecht' is. Wat wél meer aandacht verdient, is hoe het discours over polarisatie en de praktijken die daaruit voortkomen daadwerkelijk werken, hoe ze samenhangen met beleid en juridische kaders, en hoe ze mogelijk invloed hebben op de uitoefening van de staatsmacht. Uiteindelijk zijn vragen over polarisatie ook vragen over taal: wie definieert haar, hoe verspreidt zij zich tussen verschillende domeinen, en welke vormen van macht maken haar vaagheid mogelijk? Door deze dynamieken te onderzoeken, onderliggende aannames en veelvoorkomende associaties kritisch te bevragen, en het bewijs waarop wetgevers en beleidsmakers zich baseren zorgvuldig te beoordelen, kan sociaal-juridisch onderzoek bijdragen aan een genuanceerder begrip van een van de buzzwords van onze tijd.



Twee groepen in tegengestelde beweging. Zelfgemaakt beeld, gegenereerd met ChatGPT.