



(On) bestuurbare onrust

**Over structuur en beweging
in de interbestuurlijke netwerksamenwerking
rondom maatschappelijke onrust en ongenoegen**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Wiljan Hendriks
Andrea Frankowski
Edwin Kaats**

**Hasna el Morabit
Martin Schulz**

dr. Wiljan Hendriks

is als senior onderzoeker en decaan verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn onderzoek richt hij zich op de uitdagingen die ontstaan uit het samenspel van overheidsorganisaties, publieke professionals en burgers.

Andrea Frankowski MSc

is als senior onderzoeker en decaan verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Ook is zij promovenda bij Tilburg University. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op governance vraagstukken waarbij de overheid optreedt als strategische netwerkpartner.

dr. Edwin Kaats

is organisatieadviseur en onderzoeker gespecialiseerd in samenwerkings- en netwerkvraagstukken. Hij is partner en oprichter van CommonEye: een adviesbureau dat zich volledig richt op het vak samenwerken.

Hasna el Morabit MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en heeft een achtergrond in de bestuurskunde en internationaal publiek management.

dr. Martin Schulz

is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij als co-decaan verantwoordelijk voor diverse opleidingen. Het onderzoek van Schulz richt zich onder meer op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

Inhoudsopgave

- 1. Een evaluatie van het programma MO en Ondersteuningsnetwerk MO → 5**
 - 1.1 Programma 'MO' en netwerk 'OMO' → 5
 - 1.2 Maatschappelijke onrust en ongenoegen → 7
 - 1.3 Méér dan klassiek evalueren: aanpak → 8
- 2. Netwerksamenwerking lerend evalueren → 10**
 - 2.1 Netwerksamenwerking → 10
 - 2.2 Samenwerken vanuit een programmatische aanpak of een netwerkaanpak? → 11
 - 2.3 Aansluiten bij en evalueren vanuit de opgave → 13
 - 2.4 Netwerken: een structuur en/of een beweging? → 15
 - 2.5 Netwerken bezien in hun context → 16
 - 2.6 Netwerken als configuraties van opgave, context en actoren → 18
 - 2.7 Botsende of elkaar versterkende logica's? → 21
 - 2.8 Inzet omtrent maatschappelijke onrust en ongenoegen lerend evalueren → 22
- 3. Structuur én beweging: programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO in de praktijk → 24**
 - 3.1 Plaats van handeling: tussen centrale structuur en lokale dynamiek → 25
 - 3.2 Kenbaarheid van de opgave: tussen ordening en ongrijpbaarheid → 29
 - 3.3 Sturingsopvattingen: tussen planmatigheid en netwerkdynamiek → 32
 - 3.4 Slotbeschouwing: netwerksamenwerking als voortdurende heronderhandeling → 34

4. Maatschappelijke onrust *tussen* programma en netwerk → 37

- 4.1 Maatschappelijke onrust als complexe opgave: van complexiteitsreductie naar complexiteitsontvouwing → 37
- 4.2 De wisselwerking tussen programma en netwerk → 38
- 4.3 Aansluiting bij de aard van het vraagstuk → 41
- 4.4 Onderbelicht: de inbreng van ongenoegen in democratische processen → 43
- 4.5 Vijf lessen voor de toekomst → 44

Referenties → 49

1. Een evaluatie van het programma MO en Ondersteuningsnetwerk MO

In de zomer van 2022 mondt een aangekondigd boerenprotest tegen de stikstofplannen van het Kabinet in korte tijd uit tot een landelijke reeks acties met een grote maatschappelijke impact. Wat begint als een grote, ordentelijk georganiseerde demonstratie in Stroe, slaat elders al snel om in een grillige protestgolf: trekkers blokkeren snelwegen, distributiecentra worden afgesloten, hooibalen en landbouwafval worden op wegen gedumpt en op sommige locaties ontstaan gevaarlijke verkeerssituaties. De soms massale en zwaar materiële protestactie brengen allerlei uitdagingen met zich mee, onder andere voor de politie. Al snel wordt duidelijk dat een deel van de actievoerders niet alleen uit de regio zelf komt; groepen boeren en sympathisanten reizen dankzij oproepen in WhatsApp en Telegramgroepen vanuit het hele land naar nieuwe actiepunten. De protesten blijken daarmee geen verzameling losse, lokale acties, maar onderdeel van een bredere, digitaal versterkte mobilisatie tegen nationaal beleid. Voor burgemeesters en gemeentelijke crisisteams wordt in één klap zichtbaar hoe snel landelijke spanningen in lokale gebieden kunnen neerslaan, en hoe kwetsbaar gemeenten zijn wanneer een ogenschijnlijk lokale demonstratie verandert in een bovenlokale, moeilijk voorspelbare dynamiek.

1.1 Programma ‘MO’ en netwerk ‘OMO’

De ‘boerenprotesten’ zijn een treffende illustratie van de uitdaging waar het kort daarvoor gestarte interbestuurlijke samenwerkingsprogramma Maatschappelijke Onrust en Ongenoegen (afgekort MO)¹ en het onderliggende Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO) voor staan. Terwijl trekkers snelwegen blokkeren en provinciehuizen soms lijken te worden belegerd, draait het programma MO op dat moment net enkele maanden. In deze beginfase richten het programma en het netwerk zich op fundamentele vragen die nodig zijn om het complexe en gelaagde fenomeen van maatschappelijke onrust en ongenoegen scherper te duiden. Want waar hebben we het precies over? Hoe verhouden deze begrippen zich tot elkaar? En welke rol kunnen protest, boosheid en onvrede eigenlijk spelen in een democratische

rechtsstaat? Minstens zo belangrijk: wanneer overschrijdt onrust de grenzen van het toelaatbare, en wat betekent dat voor het bestuur?

Terwijl medewerkers van het programma zich, in overleg met het bredere netwerk, achter de schermen over deze vragen buigen, laten de boerenprotesten ondertussen ‘real time’ zien hoe dicht ongenoegen en onrust bij elkaar kunnen liggen, waarbij ook vaak bewust grenzen worden opgezocht – en soms overschreden. Om deze dynamiek beter te kunnen duiden, definieert het programma enkele sleutelbegrippen.² *Maatschappelijk onbehagen* verwijst naar een diffuus gevoel dat de samenleving de verkeerde kant op gaat, zonder dat dit zich richt op één concreet probleem. Het gaat daarbij om een bredere houding van pessimisme, onzekerheid of machteloosheid over maatschappelijke ontwikkelingen. *Maatschappelijk ongenoegen* is concreter: het betreft onvrede over specifieke kwesties, vaak met gevoelens van miskennen en de verwachting dat deze problemen aangepakt moeten worden. Wanneer dit ongenoegen leidt tot zichtbare collectieve acties – van demonstraties tot ontwrichtende, soms strafbare acties – spreekt het programma van *maatschappelijke onrust*.

Het programma is officieel begin 2022 gestart, na een besluit in het Strategisch Beraad Veiligheid in april 2021, vanuit de overtuiging dat maatschappelijke onrust niet als incidentele crisis moet worden benaderd. Onder coördinatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), werken het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de *Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS)*, de *Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV)*, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nationale Politie en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) samen aan een landelijke kennis- en leeromgeving. Het doel: kennis en ervaring rond maatschappelijke onrust en ongenoegen bundelen, signalen beter duiden en lokale bestuurders ondersteunen met concreet handelingsrepertoire. De boerenprotesten laten daarbij zien wat er op het spel staat: ongenoegen dat snel kan escaleren, bovenlokaal kan mobiliseren, maar uiteindelijk altijd lokaal moet worden opgevangen.

Het programma MO versterkt in de eerste plaats een al bestaande samenwerking: het Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust (OMO), dat sinds juni 2020 actief is en waarin alle eerder genoemde organisaties deelnemen als netwerkpartner. Net als het ondersteuningsnetwerk, richt het programma zich nadrukkelijk op preventie. Het programma streeft er niet naar om zelf in te grijpen bij escalatie, maar om vooraf kennis, duiding en handelingsvermogen te versterken. Het meerjarenplan uit 2022³ stelt drie doelstellingen: een landelijke leeromgeving creëren, (lokale) partners ondersteunen met

kennis over oorzaken en handelingsperspectieven, en bijdragen aan het effectief inbrengen van ongenoegen in democratische processen – terwijl ongewenste (strafbare of orde verstorende) uitingen worden tegengegaan.

Betrokken partijen benadrukken dat maatschappelijke onrust en ongenoegen in beginsel legitiem en zelfs gezond zijn in een democratische rechtsstaat. Protest, kritiek en mobilisatie horen bij politieke betrokkenheid. Tegelijkertijd kan onrust problematisch worden als publieke veiligheid, democratische instituties of bestuurlijk gezag onder druk komen te staan. Het programma en het netwerk positioneren zich juist in dat spanningsveld: niet als crisisorganisatie, maar als een infrastructuur en beweging die helpen om signalen eerder te herkennen en bestuurlijke reacties zorgvuldiger te doordenken.

Nu de meerjarenstrategie van het programma MO na circa vier jaar in een afrondende fase is beland, rijst de vraag: wat hebben de initiatieven, activiteiten en inzet, inclusief ook het al bestaande netwerk, voor impact hebben gehad? In hoeverre hebben zij bijgedragen aan een passende(re) omgang met maatschappelijke onrust en ongenoegen? Te meer omdat het programma ten einde is en de partners uit het netwerk graag willen evalueren, ook in het licht van de actuele vraag of en op welke wijze het programma doorgang zou moeten vinden.

1.2 Maatschappelijke onrust en ongenoegen

Maatschappelijke onrust en ongenoegen zijn geen nieuwe verschijnselen in Nederland, maar hun aard en dynamiek zijn de afgelopen jaren ingrijpend veranderd.⁴ Waar onvrede zich vroeger vooral manifesteerde in de parlementaire arena of in geordende vormen van protest, zien we nu dat uiteenlopende groepen – van individuele burgers tot georganiseerde bewegingen – via digitale netwerken snel nieuwe coalities kunnen vormen.⁵ Deze collectieve onrust is vaak zichtbaar op lokaal niveau als incidenten, maar wijst op bredere onderstromen van ongemak, onzekerheid en wantrouwen die moeilijk direct te duiden zijn. Het zijn fenomenen die zich niet laten vangen in lineaire oorzaak-gevolgrelaties: ongenoegen kan oplopen zonder dat duidelijk is wat het precies triggert, en beleidsreacties kunnen het onbedoeld soms juist versterken of verplaatsen.

Overheden bevinden zich daardoor in een lastige positie. Zij moeten en willen ruimte bieden aan democratische tegenspraak en tegelijkertijd voorkomen dat spanningen escaleren tot onrust die de veiligheid, bestuurlijke stabiliteit en maatschappelijke samenhang onder druk zet. Volgens de VNG ervaren veel gemeenten op dit moment dat uitingen van die onrust toenemen, zowel

in intensiteit als in frequentie.⁶ Met name de avondklokrellen in 20217 maakten daarbij pijnlijk duidelijk dat gemeenten kwetsbaar zijn als onrust escaleert. Toch leidden de rellen wel precies tot de vraag die centraal staat in het programma MO: hoe kan de overheid omgaan met dit vraagstuk? Het initiatief van BZK toont de wil en wens om gemeenten preventief te ondersteunen, niet pas als de spanningen zijn geëscaleerd, maar door hen te voorzien van kennis, advies en handelingsperspectief.

Tegelijkertijd zien de betrokkenen bij het programma MO ook dat maatschappelijke onrust en ongenoegen niet alleen een uitdaging zijn op het gebied van openbare orde en veiligheid, maar ook een democratisch en maatschappelijk vraagstuk. Overheden staan voor de opgave om te balanceren tussen *complexiteitsreductie* – het scheppen van duidelijkheid door rollen en oorzaak-gevolgrelaties scherp af te bakenen – en *complexiteitsontvouwing*: het erkennen dat onrust niet in vaste kaders is te vangen, dat grenzen diffuus zijn, en dat elke interventie nieuwe vragen oproept (Den Uijl & Schulz, 2020). Vaak willen overheden complexiteitsreductie, omdat dat houvast biedt en overheden in staat stelt opgaven hanteerbaar te maken en technisch op te lossen. Maar het creëert ook een illusie van beheersbaarheid. Die scherpe lijnen doen namelijk geen recht aan de werkelijkheid, waar oorzaak en gevolg samenvloeien, waar lokale dynamieken weerbarstig zijn en waar beleid onbedoelde effecten sorteert. Complexiteitsontvouwing is dan noodzakelijk. Het programma MO staat voor de opgave om zich tussen beide benaderingen te bewegen – tussen het verlangen naar grip én de erkenning van ongrijpbaarheid.

1.3 Méér dan klassiek evalueren: aanpak

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft het programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO geëvalueerd, maar niet op de klassieke manier. Want hoe meet je het succes van een programma dat juist *balanceert* tussen complexiteitsreductie en complexiteitsontvouwing? Dat heeft consequenties voor de evaluatie. Traditionele evaluatie-instrumenten zijn immers vooral gericht op complexiteitsreductie: ze selecteren criteria en toetsen prestaties daaraan. Maar die selectie is per definitie beperkt – ze schept een specifiek, en daarmee onvolledig, beeld van de werkelijkheid (Schulz, 2024). Omdat de context van het programma MO niet alleen om complexiteitsreductie vraagt maar ook om complexiteitsontvouwing, moet de evaluatie daar recht aan doen.

Daarom baseren we ons in dit onderzoek op recente inzichten uit de (academische) literatuur over evalueren in contexten van complexiteit en netwerksturing. Het programma MO combineert namelijk een *programmatische*

aanpak (het programma zelf) met een *netwerkaanpak* (het ondersteunings-netwerk). Deze verwevenheid maakt de inzet zowel doelgericht als doelzoekend. We nemen deze specifieke context nadrukkelijk mee en kiezen voor een lerende evaluatiebenadering. Deze benadering stelt ons in staat om niet alleen te kijken naar formele structuren en meetbare resultaten, maar ook naar de manier waarop de inzet heeft bijgedragen aan handelingsvermogen, gezamenlijke duiding en adaptiviteit. Een lerende evaluatie gaat namelijk niet uit van een vaststaand evaluatiekader of vooraf gedefinieerde maatstaven voor succes, maar richt zich op het begrijpen van de ontwerpkeuzes die richtinggevend zijn geweest. We beantwoorden daarmee een driedelige vraagstelling:

1. Hoe is de samenwerking in het programma MO en het Ondersteunings-netwerk MO ingericht en hoe functioneert deze?
2. Wat biedt deze inzet aan (met name lokale) overheden en wat is de (blijvende) betekenis hiervan?
3. Wat betekent het inbrengen van ongenoegen in democratische processen (kanalisering) voor het zich uiten hiervan in de samenleving?⁸

Een belangrijke beperking van dit onderzoek is dat we, ondanks intensieve pogingen tussen september 2025 en maart 2026, slechts één gemeente hebben kunnen betrekken bij gesprekken – naast twee regio's en de VNG. Dit betekent dat we de daadwerkelijke toepassing en effectiviteit van de ontwikkelde instrumenten in lokale contexten niet volledig hebben kunnen beoordelen. Onze analyse richt zich daarom met name op de landelijke en regionale inbedding van MO, en op de dynamiek tussen structuur en beweging binnen het programma zelf.

Toch is onze aanpak breder relevant. Door een conceptueel kader te ontwikkelen voor het lerend evalueren van netwerksamenwerkingen in complexe contexten – waarin we laten zien dat dergelijke samenwerkingen zowel structuur als beweging zijn – bieden we een denkkader. Een kader dat niet alleen helpt om de huidige aanpak van maatschappelijke onrust en ongenoegen te begrijpen, maar ook om vergelijkbare netwerkinitiatieven elders te duiden.

In het volgende hoofdstuk bouwen we dit conceptuele kader verder uit (**hoofdstuk 2**), om het vervolgens als lens te gebruiken voor de analyse van het programma MO (**hoofdstuk 3**). In het slothoofdstuk (**hoofdstuk 4**) maken we de balans op en reflecteren we op de betekenis van onrust en ongenoegen voor democratische processen. Zo willen we niet alleen een denkkader bieden voor het vervolg van de inzet rondom maatschappelijke onrust, maar ook voor andere netwerksamenwerkingen die worstelen met complexe opgaven.

2. Netwerksamenwerking lerend evalueren

De betrokkenen die zich rondom het vraagstuk van maatschappelijke onrust en ongenoegen verenigen, duiden hun inzet en samenwerking nadrukkelijk als een netwerksamenwerking. Een dergelijke samenwerking vraagt om een evaluatiebenadering die recht doet aan de dynamiek en complexiteit van de opgave. Dit hoofdstuk biedt het conceptuele en methodologische kader hiervoor. Het beschrijft hoe netwerksamenwerkingen rondom complexe maatschappelijke opgaven kunnen worden begrepen en geëvalueerd, en introduceert een analytisch denkraam dat in het vervolg van dit rapport wordt toegepast.

2.1 Netwerksamenwerking

De inzet en onderlinge samenwerking die betrokkenen zelf als een netwerksamenwerking typeren, is bewust geïnitieerd en geïntensiveerd door het ministerie van BZK, om recht te doen aan de opgave van maatschappelijke onrust en ongenoegen. Een opgave die, zo is de overtuiging, samenwerking tussen verschillende actoren vraagt.

Netwerksamenwerkingen ingezet als beleidsstrategie zijn te begrijpen als governance arrangementen waarin stakeholders zich verenigen in een collectieve beweging die proactief werkt aan een gezamenlijk doel (Emerson & Nabatchi, 2015; Ansell & Gash, 2008; Sørensen & Torfing, 2007). Het zijn tijdelijke ordeningen waarin actoren houvast zoeken in situaties van onzekerheid, meervoudigheid en veranderende contexten (Weick, 1995; Tsoukas & Chia, 2002). Ze zijn een uitdrukking van dynamiek: zij ontstaan waar bestaande instituties, routines of verhoudingen onvoldoende antwoord bieden op een opgave, en waar actoren ruimte zoeken om te experimenteren, te verbinden en betekenis te geven. Daarbij brengen zij altijd vormen van ordening voort: afspraken, rollen, werkwijzen, taal en structuren die het handelen tijdelijk stabiliseren.

Netwerken hebben meerwaarde omdat zij diverse stakeholders verbinden via partnerschap en co-creatieprocessen, gericht op gedeelde verantwoordelijkheden, doelen en strategievorming, meestal op basis van vrijwilligheid (Ulibarri & Scott, 2017). Ze worden vaak ingezet bij maatschappelijke vraagstukken zonder vanzelfsprekende probleemeigenaar – vraagstukken

die van iedereen, en daarmee van niemand zijn. In zo'n context is gedeeld eigenaarschap cruciaal: betrokkenen moeten bereid zijn om tot actie over te gaan vanuit een gevoel van verantwoordelijkheid en een geloof in een gemeenschappelijk doel. Een gedeelde agenda met doelstellingen en ambities die door alle partijen worden gedragen, geldt als essentiële voorwaarde voor effectieve inzet (Emerson & Nabatchi, 2015).

Of een netwerksamenwerking slaagt, hangt onder andere af van de mate waarin zij gedeeld eigenaarschap en gezamenlijkheid weet te creëren – en daarmee doelen en ambities kan realiseren. Dit is dan ook een van de centrale evaluatievragen bij het beoordelen van de werking van een netwerk.

2.2 Samenwerken vanuit een programmatische aanpak of een netwerkaanpak?

Hoewel betrokken partijen hun samenwerking als een netwerksamenwerking duiden, heeft deze ook kenmerken van een programmatische aanpak. Dat is letterlijk terug te zien in de geïnitieerde inzet en de gebruikte benamingen: er is sprake van zowel het 'OMO-netwerk' (Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust) als het 'Programma-MO' (Programma brede aanpak van Maatschappelijke Onrust en Ongenoegen). Deze benamingen verwijzen deels naar verschillende onderdelen van de aanpak, maar worden ook overlappend gebruikt. Met deze combinatie van een programmatische aanpak en netwerksamenwerking maakt BZK twee strategische keuzes die niet vanzelfsprekend in elkaars verlengde liggen. Dat is op zich niet problematisch – het kan juist een bewuste en weloverwogen keuze zijn. Maar het roept wel de vraag op in hoeverre beide componenten elkaar versterken of juist in de weg zitten.

In de kern gaan achter netwerksamenwerkingen en programmatische aanpakken namelijk heel andere sturingsfilosofieën schuil. Netwerksamenwerkingen zijn gezamenlijke initiatieven van actoren die in co-creatie werken aan gemeenschappelijke doelen – in beginsel doelzoekend, later doelgericht. Programmatisch werken daartegenover is vooral doelgericht: het wordt meestal geïnitieerd en gecoördineerd door één actor (bijvoorbeeld een ministerie) en is gericht op het bereiken van vooraf gedefinieerde veranderingen.

Bij een programmatische aanpak is samenwerking met anderen vaak een noodzakelijke voorwaarde, maar niet het startpunt. Het is eerder een middel om de doelstellingen van de initiërende actor te realiseren. Hier is sprake van een sturende actor (de 'eigenaar' van het programma) die 'beleidsrichting' (*policy direction*) probeert te geven aan anderen (zie Reddick e.a., 2020) en zo

het netwerk probeert te beïnvloeden om in een bepaalde gewenste richting te bewegen (Frankowski e.a., 2026). De onderlinge verhoudingen tussen actoren zijn dus fundamenteel anders. Waar netwerksamenwerkingen uitgaan van nevengeschikte partners die gezamenlijk werken aan een doel, kenmerkt een programmatische aanpak zich door een bovengeschild-onderschildte dynamiek: de ene actor stuurt, de andere voert uit. Eigenaarschap ontstaat hier pas na de start van het initiatief, niet ervoor – in tegenstelling tot netwerksamenwerkingen, waar gedeeld eigenaarschap vaak aan de basis ligt. Dit verschil heeft consequenties voor verantwoordelijkheidsverdeling, motivatie en kennisdeling (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Enkele verschillen tussen een programmatische en een netwerkaanpak

	SAMENWERKING VANUIT EEN PROGRAMMATISCHE AANPAK	SAMENWERKING VANUIT EEN NETWERKAANPAK
Doelen	In beginsel doelgericht, later mogelijk doelzoekend (als de situatie hierom vraagt, bijvoorbeeld via strategische heroriëntatie)	In beginsel doelzoekend, later doelgericht(er) (als overeenkomsten zijn bereikt en gezamenlijke routes zijn uitgestippeld)
Belangen	Focus op eigen rol en belangen; samenwerking als transactie	Focus op gedeeld, overkoepelend belang, met erkenning van ieders deelbelang
Motivatie	Extrinsiek: prikkel van buitenaf	Intrinsiek: prikkel van binnenuit; vertrouwen als motor
Onderlinge verhouding	Bovengeschild-onderschildt: sturing door één actor (bijvoorbeeld via middelen)	Nevengeschildt: gezamenlijke inzet vanuit gedeelde wil
Kennisverdeling	Asymmetrisch: actoren weten verschillende dingen en beconcurreren elkaar	Symmetrisch: kennis wordt gedeeld ten dienste van het geheel

(Gebaseerd op: Van der Steen e.a., 2025)

Dat er rond de opgave van maatschappelijke onrust en ongenoegen sprake is van een aanpak met eigenschappen van zowel een programmatische benadering als van een netwerkbenadering is op zich niet bezwaarlijk. De inspanningen hinken hiermee op twee gedachten, maar dat kan versterkend werken. Problematisch wordt het pas wanneer de ene benadering de andere in de weg zit. Daarom is het van belang om de onderlinge samenhang tussen

beide benaderingen mee te wegen. In theorie kunnen zich de volgende situaties voordoen (zie figuur 2.1):

Figuur 2.1 *Mogelijke wisselwerkingen tussen een programma en een netwerk*

WISSELWERKING: VERSTERKEND OF VERZWAKKEND		
VERTREKPUNT: HET PROGRAMMA OF HET NETWERK	Het netwerk versterkt het programma Via het netwerk komt een beweging op gang die een planmatig en handelingsgericht programma legitimeert en concrete, doelgerichte acties mogelijk maakt	Het netwerk verzwakt het programma Het netwerk groeit uit tot een beweging die ingezette planmatige acties ondermijnt
	Het programma versterkt het netwerk Via doelgerichte interventies wordt een beweging aangezwengeld en worden betrokkenen bijeengebracht die zonder deze prikkels niet vanzelfsprekend in actie waren gekomen	Het programma verzwakt het netwerk Te strakke, sturende kaders verzwakken het netwerk: ze nemen eigenaarschap weg en beperken de ruimte die nodig is om adaptief te opereren

2.3 Aansluiten bij en evalueren vanuit de opgave

De behoefte aan een lerende evaluatie van de netwerksamenwerking rondom maatschappelijke onrust en ongenoegen hangt nauw samen met de aard van de opgave zelf. Deze opgave kenmerkt zich namelijk als een ongrijpbaar en complex fenomeen: vraagstukken die zich (deels) onvoorspelbaar ontwikkelen, waarbij geen stabiele, lineaire relaties bestaan tussen actoren (handelende personen, groepen, organisaties of systemen) en factoren (omstandigheden, situaties, ontwikkelingen, processen of producten) (Joosse & Teisman, 2017; Van der Steen e.a., 2022; Van der Steen e.a., 2018).

Deze complexiteit heeft directe consequenties voor de evaluatie van de inzet. Klassieke beleidsevaluatieve methoden – hoe kwalitatief en wetenschappelijk hoogstaand ook – blijken beperkt relevant voor dit type vraagstukken. Dat komt doordat deze methoden uitgaan van basisassumpties die niet opgaan bij de aanpak van maatschappelijke onrust en ongenoegen. Onderstaande tabel schetst drie cruciale assumpties (zie ook: Van der Steen e.a., 2018; Teisman e.a., 2018).

Tabel 2.2 Enkele basisassumpties van klassieke beleidsevaluatieve methoden

ASSUMPTIE	OMSCHRIJVING
Lineariteit	Klassieke evaluatie gaat uit van het (kunnen) meten van input, throughput, output en outcomes – alsof beleid een lineair proces is met causale relaties tussen interventies. Bij complexe opgaven gaat deze aanname niet op.
Attributie	Klassieke evaluatie probeert specifieke ontwikkelingen toe te schrijven aan geïsoleerde interventies of actoren. Bij complexe opgaven is echter sprake van een veelheid aan verweven actoren.
Tastbaarheid	Klassieke evaluatie veronderstelt dat interventies gericht zijn op concrete, meetbare ambities. Bij complexe opgaven gaat het echter ook om niet-meetbare of -tastbare opbrengsten, zoals immateriële meerwaarde.

Hoewel klassieke beleidsevaluatieve methoden op veel plekken en in veel contexten hun meerwaarde bewijzen, doen zij in het geval van maatschappelijke onrust en ongenoegen onvoldoende recht aan het vraagstuk. Bij dit vraagstuk is er geen sprake van *lineariteit*: de inherente complexiteit maakt het onmogelijk om eenduidige oorzaak-gevolgrelaties vast te stellen. Daarnaast is *attributie* geen haalbare ambitie: de inzet kenmerkt zich door een multi-actor, meerlaagse aanpak, waarbij er geen vanzelfsprekende isoleerbare probleemeigenaar is en waarbij geen enkele actor de opgave alleen kan oplossen. Ten slotte ontbreekt *tastbaarheid*: de aanpak is niet gericht op het voorkomen of bestrijden van onrust, maar op het bijdragen aan een passende respons door lokale overheden. Dit betekent dat immateriële effecten – zoals handelingsvermogen, gezamenlijke duiding en adaptiviteit – minstens zo belangrijk zijn als meetbare output.

Ondanks deze uitdagingen bestaat onder betrokkenen bij het programma MO een grote behoefte om te leren van wat werkt en wat bijstelling vraagt. Die leerbehoefte vraagt om een evaluatie die aansluit bij de aard van de opgave zelf. Hoewel er geen gouden standaard voor bestaat (Van der Steen e.a., 2018), volgt uit het voorgaande dat een lerende evaluatie in ieder geval aandacht moet besteden aan:

- **Niet-lineaire dynamieken en patronen**, ook als die niet te classificeren zijn als onomstotelijk bewezen doel-middel of oorzaak-gevolg relaties, maar volgens betrokkenen wel aannemelijk verbonden zijn aan de (*plausibiliteit*).
- **Contributie naast attributie**: aandacht voor de vraag of actoren in interactie met elkaar iets bijdragen aan de aanpak van het vraagstuk,

ook als dat niet specifiek herleidbaar is naar concrete acties of actoren.

- **Immateriële meerwaarde** in plaats van het meten van *tastbare output* alleen, zoals de ontwikkeling van ideeën, vertrouwen, ‘goodwill’ en verbinding – factoren die geen fysieke vorm hebben of niet direct zintuiglijk waarneembaar zijn, maar volgens betrokkenen wel waardevol voor de aanpak van het vraagstuk.

2.4 Netwerken: een structuur en/of een beweging?

Om de aard en essentie van de netwerksamenwerking in relatie tot het complexe vraagstuk van maatschappelijke onrust en ongenoegen te begrijpen – en dus te kunnen evalueren – is het belangrijk oog te hebben voor onderliggende logica's. Netwerken organiseren zich rondom maatschappelijke opgaven vaak volgens twee herkenbare, maar verschillende logica's: een structuurlogica en een bewegingslogica. Dit zijn geen vaste modellen, maar samenhangende patronen van denken en handelen, gebaseerd op overtuigingen over maakbaarheid, sturing en de aard van maatschappelijke opgaven (Ansell & Gash, 2008).

Een veelvoorkomende zienswijze legt de nadruk op netwerken als een structuur. Deze structuurlogica ontstaat wanneer handelingsvermogen wordt geconcentreerd, de opgave in belangrijke mate vooraf wordt geduid en richting primair wordt gegeven via planmatige sturing. Samenwerking wordt hier opgevat als iets dat georganiseerd kan worden door het aanbrengen van samenhang, ordening en eenduidigheid. In deze logica zijn netwerken een infrastructuur: het maakt samenwerking mogelijk, bundelt kennis en coördineert interventies. Deze benadering biedt houvast, overzicht en bestuurlijke herkenbaarheid, maar veronderstelt tegelijkertijd een zekere stabiliteit in probleemdefinitie en context. Het risico is dat de structuur zelf het zwaartepunt van handelen wordt, in plaats van een middel om de opgave aan te pakken.

Tegenover de structuurlogica staat de bewegingslogica. Hier is handelingsvermogen gedistribueerd, de opgave ontwikkelt zich in interactie en sturing heeft een incrementeel karakter. Samenwerking wordt niet gezien als iets dat ontworpen kan worden, maar als iets dat ontstaat en groeit in de praktijk. Netwerken worden hier begrepen als een dynamisch en relationeel geheel van actoren die zich, vanuit verschillende posities en motieven, verbinden aan een gedeelde opgave. Richting ontstaat gaandeweg, via lokale initiatieven, experimenten en voortdurende betekenisgeving. Samenhang is geen vooraf gegeven, maar het resultaat van interactie en afstemming. Deze benadering is adaptiever en sterker verankerd in lokaal eigenaarschap, maar ook

kwetsbaarder voor fragmentatie. Spanningen binnen netwerksamenwerkingen – over regie, eigenaarschap, tempo of succes – zijn niet alleen uitvoeringsproblemen, maar ook tekenen van verschillende ordeningsprincipes die tegelijkertijd werkzaam zijn.

Het onderscheid tussen structuurlogica en bewegingslogica is bij uitstek relevant voor complexe maatschappelijke opgaven. Het onthult namelijk in hoeverre de gekozen aanpak recht doet aan de aard van de opgave, of juist aansluit bij wat voor veel actoren in het openbaar bestuur een logische handelswijze is, namelijk plan-, procesmatig of programmatisch werken. Structuurlogica biedt overzicht en bestuurlijke grip, maar kan te rigide zijn voor complexe, dynamische opgaven. Bewegingslogica daartegenover sluit beter aan bij de weerbaarheid van dergelijke opgaven, maar vraagt om een andere manier van sturen en verantwoorden die niet altijd goed mogelijk is. De uitdaging ligt in het balanceren tussen beide logica's: voldoende structuur om samenhang te creëren, maar voldoende ruimte voor bredere beweging.

2.5 Netwerken bezien in hun context

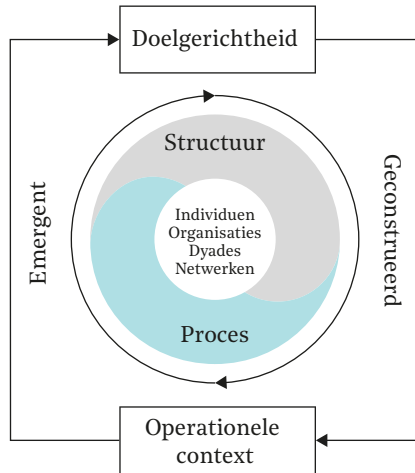
Netwerken opereren niet in een vacuüm, maar in een dynamische wisselwerking met hun context. De literatuur benadrukt dat netwerken zich bevinden tussen doelgerichtheid (*purpose orientation*) en de context (*operating context*) waartoe deze zich verhouden, met een voortdurend heen- en weerbewegen tussen deze twee polen (Nowell & Kenis, 2019). Dit betekent dat de vormgeving van netwerken niet alleen moet aansluiten bij de opgave, maar ook rekenschap moet geven van de context waarin ze functioneren. Uit dit contextperspectief vloeit een belangrijk onderscheid voort tussen emergente netwerken (*emergent networks*) en geconstrueerde netwerken (*engineered networks*). Dit onderscheid sluit direct aan bij de structuurlogica en bewegingslogica die in sectie 2.4 zijn geïntroduceerd.

Emergente netwerken ontstaan doordat betrokken actoren problemen signaleren die om organisatie vragen, omdat ze door geen enkele partij zelfstandig kunnen worden opgelost. Deze netwerken 'vormen' zich op basis van wat de complexe en dynamische omgeving vraagt. Ze zijn veranderlijk en adaptief: hun processen, werkwijzen en praktijken passen zich aan aan de veranderende context.

Aan de andere kant staan geconstrueerde netwerken: stabiele structuren waarin processen, werkwijzen en instrumenten vooraf zijn vastgelegd. Deze netwerken worden 'benut' voor diverse problemen, maar kunnen ook een

misfit vertonen wanneer de specifieke context niet past bij de vooraf gekozen instrumenten.

Figuur 2.2 Netwerken als emergente en/of geconstrueerde vehikels



Bron: Nowell & Kenis, 2019

Netwerken interacteren niet alleen met hun context, maar vormen deze ook mee. Context is hierbij geen vast kader, maar wordt steeds opnieuw gevormd in en door het handelen van actoren (Giddens, 1984). De opgave speelt hierin een mediërende rol: zij brengt actoren, middelen en regels tijdelijk samen rond een gedeeld probleem. De opgave is een scharnierpunt dat zichtbaar maakt hoe actoren de context waarin zij opereren al doende veranderen (Latour, 2005; Ostrom, 1990).

Rondom deze opgaven organiseren actoren tijdelijke uitwisselingen waarin zij samenkomen, leren en handelen op manieren die zij passend vinden bij de aard van de opgave en de mogelijkheden van hun context. Netwerksamenwerkingen zijn daarom niet los te denken van de context waarin zij ontstaan. Ze zijn zowel product als producent van die context: zij worden gevormd door hun omgeving en dragen er tegelijkertijd aan bij dat die omgeving opnieuw wordt geordend.

2.6 Netwerken als configuraties van opgave, context en actoren

De beoordeling of een gekozen aanpak past bij de aard van een complexe opgave, zoals maatschappelijke onrust en ongenoegen, vraagt om het bezien van netwerken als specifieke configuraties van opgave, context en actoren. Dit vertaalt zich in drie analytische aspecten die gezamenlijk zichtbaar maken waar handelingsvermogen ontstaat, hoe de opgave wordt gediagnosticeerd en hoe het netwerk zelf wordt begrepen en georganiseerd. Deze aspecten sluiten aan bij de eerdere discussie over structuur- en bewegingslogica's en het contextperspectief. Samen vormen zij een analytisch kader om verschillen in logica, sturing en samenwerking expliciet te maken.

Plaats van handeling

Het eerste aspect richt zich op de plaats van handeling, ofwel waar handelingsvermogen samenkomt. In sommige contexten zijn middelen, bevoegdheden en legitimiteit sterk geconcentreerd, bijvoorbeeld in een programmabureau of regietafel, terwijl in andere contexten handelingsvermogen verspreid is over meerdere partijen, niveaus of praktijken. Geen enkele actor beschikt daar over doorslaggevende macht om richting af te dwingen; handelingsvermogen ontstaat dan relationeel en situationeel, in tijdelijke en contextgebonden coalities. De plaats van handeling is geen vrije ontwerpkeuze, maar een uitdrukking van bestaande machts- en afhankelijkheidsstructuren (Archer, 1995; Ostrom, 1990).

Netwerken die vertrekken vanuit een structuurlogica hebben vaak een centraal knooppunt waar de opgave wordt gearticuleerd en vertaald in doelen, programma's en activiteiten. Dit centrum organiseert samenhang, bewaakt voortgang en fungeert als primair knooppunt voor besluitvorming. De kracht van deze benadering ligt in tempo en richting, maar veronderstelt dat betrokkenen hun handelingsvermogen delegeren naar dit centrale punt. Netwerken die daarentegen vertrekken vanuit een bewegingslogica hebben geen eenduidig centrum. Duiding, besluitvorming en het mobiliseren van middelen ontstaan in interactie tussen actoren, vaak dicht bij de praktijk. Handelingsvermogen is hier relationeel en contextgebonden en verschuift afhankelijk van fase, thema en betrokken partijen. Deze benadering is adaptiever, maar kwetsbaarder voor fragmentatie. Beide benaderingen zijn vormen van collectieve actie, maar hun vertrekpunt verschilt wezenlijk: structuurlogica gaat uit van vooraf georganiseerde samenhang, terwijl bewegingslogica vertrekt vanuit gaandeweg ontwikkelde samenhang.

Kenbaarheid van het probleem

Het tweede aspect betreft de mate waarin de opgave als kenbaar en definieerbaar wordt beschouwd. Het maakt zichtbaar of een netwerk-samenwerking vertrekt vanuit een gedeeld en stabiel begrip van probleem en oplossingsrichting, of dat juist de probleemdefinitie zelf inzet én uitkomst van de samenwerking is. Bij relatief overzichtelijke opgaven kan een probleem weliswaar ingewikkeld zijn, maar blijft het analyseerbaar. Oorzaken, doelen en oplossingsrichtingen kunnen vooraf in redelijke mate worden opgesteld, wat past bij bijvoorbeeld programmatische benaderingen met een structuurlogica (Teisman, 2005). Bij samengestelde opgaven ontbreekt deze voorafgaande helderheid (Teisman, 2005; Rittel & Webber, 1973). Probleemdefinities zijn meervoudig, veranderlijk en contextafhankelijk. Passend bij een bewegingslogica, bestaan er geen stabiele, lineaire relaties tussen actoren en factoren; belangen, kennis en mogelijke handelings-richtingen zijn onderling verweven en ontwikkelen zich gaandeweg (Joosse & Teisman, 2017; Van der Steen e.a., 2018; Van der Steen e.a., 2022). Inzicht ontstaat hier in interactie tussen betrokkenen, niet vooraf. Dit vraagt om een procesmatige en incrementele benadering, waarin leren en gezamenlijke betekenisgeving centraal staan. Evenals het kunnen verdragen van ambiguïteit en het vermogen om voortgang te boeken zonder dat het eindbeeld volledig vastligt.

In samenhang met de plaats van handeling maakt deze variabele zichtbaar dat vormen van netwerksamenwerking verschillen naargelang de mate van 'diagnostische openheid'. Waar een vooraf vaststaande diagnose vaak samengaat met een meer centraal georganiseerde plaats van handeling, vraagt een open en ontwikkelende diagnose om meer decentrale, relationele en adaptieve vormen van samenwerking.

Sturingsopvatting

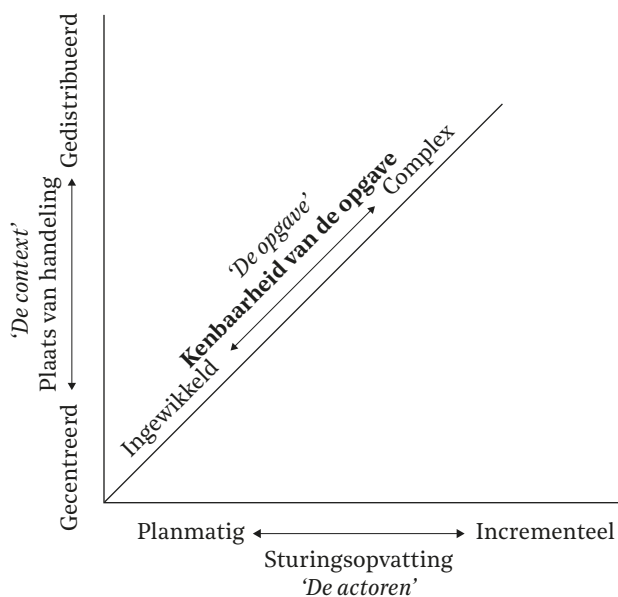
Het derde aspect betreft de sturingsopvatting van actoren die primair handelingsvermogen hebben. Sturing is nauw verbonden met professionele routines en diepgewortelde overtuigingen over hoe verandering tot stand gebracht kan worden. Bij een planmatige, ontwerpgerichte sturingsopvatting wordt verandering gezien als iets dat vooraf kan worden ontworpen en uitgerold. Richting ontstaat hier door het formuleren van doelen, plannen en interventies, waarna samenwerking vooral bestaat uit het realiseren van vooraf vastgestelde ambities. Deze benadering veronderstelt voorspelbaarheid en maakbaarheid en sluit aan bij beleids- en uitvoeringspraktijken waarin verantwoording, beheersing en controle centraal staan. Het is passend bij een structuurlogica. Aan het andere uiteinde ligt een incrementele, ontwikkelgerichte sturingsopvatting, waarin richting niet vooraf vastligt, maar gaandeweg ontstaat in het handelen zelf, door proberen, leren en

bijstellen (Lindblom, 1959, Argyris & Schön, 1978). Sturing krijgt hier het karakter van faciliteren: het creëren van ruimte, het ondersteunen van initiatieven en het organiseren van reflectie, waarbij onzekerheid expliciet wordt meegenomen. Dit past bij een bewegingslogica.

Wat als ‘goede sturing’ geldt, is niet alleen het resultaat van rationele afwegingen, maar ook verankerd in bestuurlijke en professionele praktijken. In sommige omgevingen geldt planmatigheid als maatstaf voor professionaliteit en betrouwbaarheid; in andere juist adaptiviteit: het vermogen om te leren, aan te passen en mee te bewegen.

De drie aspecten – plaats van handeling, kenbaarheid van het probleem en sturingsopvatting – vormen gezamenlijk een analytisch kader om netwerksamenwerkingen te evalueren. Dit kader maakt zichtbaar hoe een netwerk functioneert, waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en of de gekozen aanpak past bij de aard van de opgave en de context. Onderstaande figuur combineert de drie aspecten van differentiatie bij netwerksamenwerkingen.

Figuur 2.3 Drie aspecten van differentiatie bij netwerksamenwerkingen



2.7 Botsende of elkaar versterkende logica's

Bij het in het voorgaande gehanteerde onderscheid tussen netwerklogica's gaat het niet om de vraag welke vorm – een 'structuur' of een 'beweging' – superieur is, maar om de vraag wat het vraagstuk vooruit helpt. Welke afwegingen en gekozen strategieën dragen bij aan de ambities van betrokkenen en zijn of moeten worden gemaakt om in de gegeven context passend om te gaan met de maatschappelijke opgave? Het gehanteerde onderscheid roept echter ook de vraag op of deze twee logica's naast elkaar kunnen bestaan. Dit is te meer relevant, omdat er rondom maatschappelijke onrust en ongenoegen zowel voor een programmatische als voor een netwerkaanpak is gekozen.

Structuurlogica en bewegingslogica lijken op het eerste gezicht van elkaar gescheiden werelden. Deze kunnen echter ook in elkaars verlengde worden ingezet. Structuurlogica fungeert dan niet als eindvorm van sturing, maar als strategie om beweging mogelijk te maken. Door het inrichten van programma's, tijdelijke regietafels of platforms wordt een opgave zichtbaar en erkend, ontstaat bestuurlijke legitimiteit en wordt een infrastructuur gecreëerd voor ontmoeting, kennisdeling en gezamenlijk handelen. In dergelijke constructies ligt het primaire doel in het op gang brengen van initiatieven, experimenten en leerprocessen die dicht bij de praktijk ontstaan. Structuur maakt in deze gevallen plaats voor de opgave en verlaagt de drempel voor actoren om zich te verbinden aan een gezamenlijke beweging.

Deze inzet van structuurlogica is echter niet zonder risico's. Structuren die bedoeld zijn om beweging te faciliteren, kunnen gemakkelijk zelf het zwaartepunt van handelen worden. Programma's die ruimte moesten bieden aan lokale initiatieven gaan zich vullen met producten, formats en verantwoordingscycli; regietafels die bedoeld waren om ontmoeting te organiseren worden besluitvormende centra; experimenteerruimte wordt ingeperkt door de behoefte aan voorspelbaarheid en eenduidigheid. Wanneer dat gebeurt, verschuift het handelingsvermogen naar het centrum en wordt beweging gereduceerd tot uitvoering binnen vooraf vastgestelde kaders. Wat zichtbaar blijft is activiteit en voortgang, maar de vitaliteit, context-gevoeligheid en lokale betekenisgeving raken op de achtergrond.

Structuur kan beweging versnellen, legitimeren en verbinden, mits zij tijdelijk en dienstbaar is. Dat veronderstelt dat structuren niet alleen worden ingericht, maar ook weer kunnen worden aangepast of losgelaten wanneer de beweging zelf draagkracht ontwikkelt. Zodra structuur haar bestaansrecht ontleent aan controle, overzicht en beheersing, ondermijnt zij het adaptieve vermogen dat zij wilde ondersteunen. De kernvraag is dan niet of structuur

of beweging nodig is, maar of structuur in staat blijft zichzelf ondergeschikt te maken aan de beweging die zij wil laten ontstaan.

Dit inzicht heeft directe gevolgen voor een evaluatieve beoordeling. Verschijnselen die vanuit een structureel perspectief als problematisch kunnen worden geduid – zoals het ontstaan van parallelle initiatieven, uiteenlopende interpretaties van de opgave of selectieve deelname van partijen – krijgen vanuit een bewegingsperspectief een andere lading en betekenis. Zij kunnen juist worden opgevat als tekenen van vitaliteit, lokaal eigenaarschap en adaptiviteit: kenmerken die nodig zijn bij een complexe, samengestelde opgave (Teisman, 2005).

2.8 Inzet omtrent maatschappelijke onrust en ongenoegen lerend evalueren

Lerend evalueren is een manier om inzicht te krijgen in hoe collectieve inzet rond maatschappelijke onrust en ongenoegen is vormgegeven en welke keuzes daarin richtinggevend zijn geweest. Uit de inzichten uit de voorgaande secties vloeit voort dat de aard van de opgave van maatschappelijke onrust en ongenoegen maakt dat een lerende evaluatie hiervan niet kan uitgaan van een eenduidig en vaststaand evaluatiekader of een vooraf gegeven maatstaf voor succes. Een evaluatie die bijvoorbeeld uitsluitend kijkt naar programmatische voortgang zou relevante dynamieken in relatie tot dit vraagstuk onvoldoende zichtbaar maken.

Dit vraagt om een bredere opvatting van wat relevant is om te evalueren, waarbij de drie principes uit sectie 2.3 – plausibele patronen, contributie en immateriële meerwaarde – centraal staan. Niet alleen formele structuren en producten zijn van belang, maar ook de mate waarin inzet heeft bijgedragen aan handelingsvermogen, gezamenlijke duiding en adaptiviteit. Een lerende evaluatie hiervan vraagt daarom om een benadering die inzicht biedt in de wisselwerking tussen structuur en beweging, zoals beschreven in sectie 2.4. Daarbij verschuift de aandacht van het beoordelen van resultaten naar het begrijpen van ontwerpkeuzes: hoe zijn structuur, sturing en handelingsruimte in de praktijk vormgegeven, en hoe verhouden deze zich tot de aard van de opgave?

Variatie in aanpak, parallelle initiatieven of verschillen in tempo worden in dit licht niet bij voorbaat als tekortkomingen of kwaliteiten gezien, maar als signalen die iets zeggen over de werking van het collectieve initiatief achter de netwerksamenwerking. Een aandachtspunt is de rol van programmatische structuren. Deze kunnen functioneren als ondersteuning van beweging, door

zichtbaarheid, legitimiteit en infrastructuur voor ontmoeting en kennisdeling te bieden. Tegelijkertijd bestaat het risico dat structuren zelf het zwaartepunt van handelen worden, die de ruimte voor lokale dynamiek verkleinen, lokale partijen vastzetten als afnemers en lokaal eigenaarschap belemmeren.

De evaluatie besteedt daarom expliciet aandacht aan hoe deze structuren in de praktijk functioneren en welke effecten zij hebben op lokaal handelingsvermogen. Ten behoeve hiervan combineren we de hierboven uiteengezette inzichten over lerend evalueren met inzichten over wat de wisselwerking tussen netwerken als een structuur en/of als een beweging kan opleveren in evaluatieve zin. De in het voorgaande uitgewerkte drieslag van lerend evalueren vormt hiervoor het startpunt (sectie 2.3): 1) van *vastgestelde* lineaire doel-middel of oorzaak-gevolg relaties naar *plausibele patronen*; 2) van *attributie* naar *contributie*; en 3) van *tastbare output* naar ook *immateriële meerwaarde*. Gecombineerd met bovengenoemde drie dimensies (sectie 2.5) – *de plaats van handeling*, *de aard van de opgave* en *de sturingsopvatting van betrokkenen* – bevat onderstaande tabel richtinggevende evaluatievragen. Zo wordt niet alleen gekeken naar meetbare resultaten, maar ook naar de dynamiek, bijdragen en niet-tastbare effecten van de netwerksamenwerking.

Tabel 2.3 Evaluatieve scope bij opgavegerichte netwerken die zich kenmerken als een structuur en/of als een beweging

	RICHTINGGEVENDE, LERENDE EVALUERENDE VRAGEN
Plaats van handeling	In hoeverre is het handelingsvermogen van betrokkenen geconcentreerd of juist gedistribueerd? Welke plausibele patronen en dynamieken levert dit op, in hoeverre draagt dit bij aan (tastbare en immateriële) meerwaarde en de realisatie van doelstellingen?
Aard van de opgave	In hoeverre beschouwen betrokkenen de opgave als kenbaar en definieerbaar? Hoe geven zij middels hun handelen rekenschap van de inherente complexiteit en meervoudigheid van de opgave, en brengen zij contributies voort die bijdragen aan een passende omgang hiermee?
Sturingsopvatting	Is de sturingsopvatting van betrokkenen eerder planmatig, doel- en ontwerpgericht of juist incrementeel, doelzoekend en ontwikkelgericht? In hoeverre brengen zij hiermee plausibele patronen voort die immateriële meerwaarde opleveren voor een passende omgang met de opgave?

3. Structuur én beweging: programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO in de praktijk

Ieder jaar ervaren enkele gemeente hetzelfde buikpijndossier van jewelste: de intocht van Sinterklaas. De figuur van (Zwarte) Piet en de (on)wenselijkheid van zijn uiterlijk is verworven tot brandpunt van maatschappelijk en politiek debat, waarbij de zienswijzen lijnrecht tegenover elkaar liggen. Wat de één ervaart als een meer dan terechte strijd tegen racisme, ervaart de ander als aanval op traditie, identiteit en cultuur. Tegen deze achtergrond escaleert op 19 november 2022 de viering in Staphorst. Terwijl de helper van Sinterklaas in grote delen van het land langzaam zijn zwarte uiterlijk verliest, houdt de gemeenschap hier vast aan de figuur. Een toegestane demonstratie van actiegroep Kick Out Zwarte Piet (KOZP) leidt in korte tijd tot ongeregelde heden door relschoppers die proberen de demonstranten te belemmeren in hun tocht naar Staphorst. Door de grimmige situatie besluit de burgemeester na overleg met de driehoek dat de geplande demonstratie van KOZP niet door kan gaan. Desondanks is de inzet van de politie, en specifiek de Mobiele Eenheid (ME), noodzakelijk om de rust te laten terugkeren. In een verklaring benadrukt de gemeente dat er 'geen gewonden zijn gevallen'. De politie spreekt over 'diverse' strafbare feiten, waarnaar zij onderzoek zal doen. Betrokkenen werkzaam bij de gemeente geven aan dat de uit de hand gelopen situatie achter de schermen stevig wordt geëvalueerd. Daar waar vooraf werd gedacht goed in contact te staan met de samenleving, luidt de conclusie dat de gemeente overdonderd werd door de weerstand. Om te leren over maatschappelijke onrust en polarisatie in de samenleving, vinden meerdere gesprekken plaats met medewerkers van het programma MO, die ook langskomen in Staphorst. Door de kennis en voorbeelden van elders die zij aanreiken, geven medewerkers van de gemeente aan zich veel beter toegerust te voelen. Ook zijn ze op aanraden van het programma MO een 'bondgenotennetwerk' gestart met sleutelfiguren.⁹

Wat het voorbeeld uit Staphorst scherp laat zien, is dat maatschappelijke onrust lokaal tot uiting komt, maar niet lokaal beperkt blijft. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid ligt bij gemeenten – en in het bijzonder bij de burgemeester en de lokale

veiligheidsdriehoek – maar de oorzaken en invloeden zijn diffuus en meerlagig: nationale thema's, digitale netwerken en politieke dynamiek spelen allemaal een rol. Dit maakt de opgave complex. Gemeenten staan vooraan bij lokale uitingen van maatschappelijke ongenoegen, maar zijn voor duiding, kennis en soms ook handelingsperspectief afhankelijk van anderen, waaronder rijksactoren die 'vanaf de zijlijn' opereren. Ze staan immers op afstand en hebben weinig directe verantwoordelijkheid voor het lokale optreden. Het gevolg is een vorm van samenwerking die wel noodzakelijk is voor afstemming en ondersteuning, maar die tegelijkertijd licht en kwetsbaar blijft. De kern van de opgave blijft lokaal belegd, terwijl het vraagstuk zich daar niet toe beperkt. De samenwerking is daarmee noodzakelijk, maar kwetsbaar.

Om deze uitdagingen systematisch te duiden, analyseren we in dit hoofdstuk hoe het programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO zijn ontstaan en functioneren. We doen dit aan de hand van de drie dimensies uit het vorige hoofdstuk: plaats van handeling, kenbaarheid van de opgave en sturingsopvatting. Deze invalshoeken bieden een analytisch raamwerk om het programma MO niet alleen te beschrijven, maar ook te positioneren in het spanningsveld tussen structuur en beweging. In de slotbeschouwing verbinden we de bevindingen en reflecteren we op wat deze ons leren over de organisatie van collectieve actie rond maatschappelijke onrust. Daarmee fungeert dit hoofdstuk niet alleen als casusbeschrijving, maar ook als empirische toets voor het in hoofdstuk 2 ontwikkelde analysekader.

3.1 Plaats van handeling: tussen centrale structuur en lokale dynamiek

Van versnippering naar centrale coördinatie

Het ontstaan en de ontwikkeling van het Ondersteuningsnetwerk MO en later het programma MO markeren een duidelijke verschuiving in de plaats van handeling rond maatschappelijke onrust. Waar voor de boerenprotesten, de KOZP-casuïstiek en de avondklokrellen van 2021 geen vaste interbestuurlijke infrastructuur bestond, ontstond met OMO in 2020 een eerste aanzet tot samenwerking. Burgemeesters en gemeenten opereerden toen nog grotendeels geïsoleerd, terwijl kennis verspreid lag over organisaties als BZK, ESS, JenV, NCTV, Politie en VNG. Met het programma MO, dat in 2022 officieel van start ging, ontstond een herkenbaar knooppunt waar deze actoren elkaar structureel treffen en maatschappelijke onrust expliciet als gezamenlijke opgave behandelen.

De frontoffice is hiervan het meest concrete voorbeeld. In wekelijkse overleggen worden signalen en trends gedeeld, complexe vraagstukken

besproken en soms namens het netwerk richting gemeenten gehandeld. Vragen vanuit gemeenten komen voornamelijk binnen via de partners en daarnaast via een centraal e-mailadres van de frontoffice. In het overleg wordt ingeschat wat er speelt in de gemeente en hoe deze het beste geholpen kan worden – en door wie uit het netwerk. Hierdoor is het handelingsvermogen, dat voorheen versnipperd was, nu geconcentreerd in een centrale infrastructuur met BZK als zwaarste knooppunt. Deze concentratie past bij de structuurlogica uit het voorgaande hoofdstuk: kennis, coördinatie en aanspreekbaarheid zijn hier samengebracht om samenhang te creëren.

Maatschappelijke onrust uit zich echter altijd primair lokaal. Casussen als Staphorst¹⁰ of dreigende escalaties rond demonstraties laten zien dat het directe handelingsvermogen in dergelijke situaties niet bij het op rijksniveau centraal gecoördineerde netwerk ligt, maar bij de lokale driehoek – burgemeester, politie en OM – en regionale partners. Centrale kaders blijken daar slechts beperkt richtinggevend. De VNG wijst erop dat in veel van de 342 gemeenten ‘maatschappelijke onrust’ geen vaste organisatorische plek heeft. Als het openbare orde en veiligheid betreft, ligt het bij de burgemeester, maar verder is er geen portefeuillehouder of ambtenaar met expliciet mandaat op dit thema. Dit komt doordat onrust vaak veel verschillende afdelingen en domeinen in een gemeente raakt, doordat er lokaal soms heel verschillend wordt aangekeken tegen wat onrust is, en doordat het zich lokaal ook heel verschillend uit.

Deze spanning tussen centrale structuur en lokale dynamiek roept de vraag op of wat op centraal niveau bedacht wordt, wel voldoende aansluiting vindt bij lokale dynamieken. Sommige gesprekspartners betwijfelen of landelijke kaders in situaties met een sterke lokale geschiedenis of dynamiek daadwerkelijk helpen en niet eerder een schijnzekerheid bieden. Zij kunnen houvast bieden, maar ook situationele kennis van lokale actoren ten onrechte negeren of overschaduwen. Volgens de evaluatieprincipes uit het vorige hoofdstuk dragen de plausibele patronen uit de centrale structurering (zoals de frontoffice) bij aan samenhang, maar de immateriële meerwaarde (zoals lokaal eigenaarschap) blijft beperkt. Dat producten zoals het handelingskader en het begrippenkader in samenspraak met gemeenten zijn ontwikkeld, maakt immers nog niet dat gemeenten zich ook eigenaar voelen. De plaats van handeling verschuift daarmee voortdurend: wat centraal wordt ontwikkeld, krijgt pas betekenis in lokale praktijken, waar andere belangen, verhoudingen en tijdsdynamieken gelden.

Drie patronen in de plaats van handeling

De plaats van handeling betreft niet alleen het niveau waarop geacteerd wordt, maar hieraan zijn ook aspecten zoals capaciteit en afhankelijkheid

verbonden. Uit de gesprekken komen drie terugkerende patronen naar voren: de relatieve inzet van BZK, de positie van de frontoffice als dominant knooppunt, en de spanning tussen schaalambitie en feitelijk bereik.

Ten eerste is er de relatieve inzet van BZK. Het ministerie beschikte vanaf de beginfase over een vrijgespeeld team, programmatische middelen en organisatorische infrastructuur, terwijl andere partners – zoals ESS, JenV, NCTV, politie en VNG – programma MO grotendeels “erbij” deden, naast andere prioriteiten. Aan intrinsieke motivatie ontbrak het niet, maar capaciteit was ongelijk verdeeld. In dit verband verschillen de gesprekspartners van inzicht. Een deel van de gesprekspartners spreekt over ‘de valkuil van de ijzeren wet van de coördinator’: wanneer afspraken niet volledig konden worden nagekomen, nam BZK aanvullende taken op zich om voortgang te garanderen. Deze partners waardeerden dit, maar daardoor verschoof het zwaartepunt van handelen steeds verder richting BZK. Enkele andere partners stellen dat ondanks verschillen in capaciteit, iedereen heeft geleverd wat hij of zij moest doen. BZK had in hun beleving regelmatig een eigen agenda en wilde deze graag uitrollen, terwijl zij daar juist vraagtekens bij zetten. Hun lezing is dat het werd geaccepteerd dat BZK zaken verder oppakte en doorontwikkelde, maar dat dat niet betekent dat andere partners daar zomaar in mee moesten gaan. De herijking in 2023 – met expliciete financiële afspraken en aanvullende bekostiging voor ESS en VNG¹¹ – was een poging om middelen en handelingsvermogen evenwichtiger te verdelen. Toch bevestigt deze ingreep dat het netwerk in hoge mate rond één centraal knooppunt is georganiseerd: het ministerie van BZK.

Ten tweede toont de frontoffice een vergelijkbare spanning. Zij voorkomt versnippering, bundelt signalen en biedt gemeenten één aanspreekpunt, zodat zij niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Daarmee fungeert zij als coördinerend centrum. Tegelijkertijd is zij inhoudelijk afhankelijk van lokale situaties om relevant te blijven; zonder aanvoer van signalen en vragen verliest zij haar betekenis. In formele zin is er geen sprake van een hiërarchisch centrum, maar in organisatorische zin is de frontoffice in de praktijk ingebed in de infrastructuur van BZK. Feitelijk is daarmee één dominant knooppunt ontstaan waar kennis, coördinatie en aanspreekbaarheid samenkomen.

Ten derde botst de ambitie van het programma MO met het feitelijke bereik. De ambitie is om landelijke duiding te geven en ondersteuning te bieden bij de omgang met maatschappelijke onrust. Het netwerk ontwikkelde een begrippenkader, een handreiking, een frontoffice en een expertpool. Volgens gesprekspartners worden deze instrumenten op bestuurlijk niveau gewaardeerd, maar op ambtelijk en uitvoerend niveau blijkt de aansluiting

minder vanzelfsprekend. Producten sluiten niet automatisch aan bij de gemeentelijke taal en context, regionale verbanden en lokale partijen weten het netwerk niet altijd te vinden en de expertpool wordt vooral incidenteel ingezet. Deze spanning wordt versterkt door de positie van gemeenten: zij zijn in de opzet voornamelijk afnemers en gebruikers van centraal ontwikkelde kennis. Hoewel die kennis met hulp van gemeenten is ontwikkeld, zijn zij slechts beperkt mede-eigenaar – hooguit indirect via de VNG. Een structurele infrastructuur voor onderlinge uitwisseling en leren tussen het Rijk en gemeenten en gemeenten onderling ontbreekt. In dit opzicht versterkt het programma MO vooral de centrale samenhang, maar wordt het gedistribueerde handelingsvermogen in lokale praktijken slechts beperkt duurzaam verbonden.

Balans: structuur in coördinatie, beweging in handelen

Als we de balans opmaken, zien we dat het programma MO de plaats van handeling grotendeels heeft gecentreerd: middelen, coördinatie en aanspreekbaarheid zijn geconcentreerd in een centrale infrastructuur, met BZK als zwaarste knooppunt. Tegelijkertijd blijft het feitelijke beslis- en interventievermogen in concrete situaties lokaal en situationeel. Het programma MO heeft dit effect versterkt: het heeft het zwaartepunt van veel inzet naar BZK toegenomen. Er is daarmee geen netwerk ontstaan van meerdere gelijkwaardige knooppunten, maar eerder een centrale ‘backbone’ die samenhang organiseert, terwijl het primaire handelingsvermogen buiten die structuur blijft liggen. In termen van structuur en beweging overheerst dus de structuur in de organisatie van middelen en coördinatie, maar blijft de beweging dominant in het feitelijke handelen rond maatschappelijke onrust.

Zo bieden collectieve acties als de ontwikkeling van het begrippenkader, de handreiking en de frontoffice concreet houvast bij het duiden van signalen en het leren van situaties in gemeenten (zoals in hoofdstuk 1 besproken, is het slechts beperkt gelukt om direct met gemeenten te spreken voor dit onderzoek). Dat geldt ook voor enkele essays over het beter begrijpen van onrust en over complottheorieën, die een belangrijke rol hebben gespeeld in het bezien van de thematiek in breder perspectief en als zelfreflectie op het handelen binnen het programma. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met netwerkpartners, blijkt echter dat deze instrumenten in de praktijk vaak vooral worden gebruikt als naslagwerk en advieslijn, en minder vaak vertaald in aangepaste werkprocessen of nieuwe lokale interventies. Bovendien ontbreekt een lerende feedbackloop: de opgebouwde infrastructuur biedt geen ruimte voor het ophalen of terugvertalen van praktijk- en ervaringslessen vanuit gemeenten, omdat gemeenten geen (directe) toegang hebben tot het Ondersteuningsnetwerk MO. VNG en ESS fungeren wel belangrijke schakels

in het ophalen, vertalen en verspreiden van behoeften uit het veld, maar de afwezigheid van een structurele uitwisseling met gemeenten roept voor sommige gesprekspartners de vraag op of het programma MO wel voldoende aansluit bij de behoeften van de eindgebruikers.

3.2 Kenbaarheid van de opgave: tussen ordening en ongrijpbaarheid

Pogingen om de opgave te structureren

Als we maatschappelijke onrust beschouwen als een opgave die in principe te begrijpen en te ordenen is, zien we binnen programma MO duidelijke pogingen om diagnose, taal en handelingsrichting te structureren. In de beginfase werd maatschappelijke onrust expliciet neergezet als een bestuurlijke opgave: het ondersteunen van gemeenten bij het signaleren van spanningen en het voorkomen van escalatie. Tegen deze achtergrond ontwikkelde het programma MO instrumenten als het begrippenkader en het handelingskader. Het begrippenkader onderscheidt onbehagen, ongenoegen en onrust en biedt taal om fenomenen te differentiëren; het handelingskader onderscheidt en verbindt herkenbare fasen – preventie, crisisreactie en nazorg. Daarnaast wordt jaarlijks de zogenaamde MAST-dag georganiseerd – een thematische conferentie – in co-creatie met gemeenten, die plaatsvindt in een gemeentehuis of buurtcentrum. Het programma MO richt zich vooral op de ‘koude fase’: met name preventie van maatschappelijke onrust en in iets mindere mate nazorg na incidenten.

Met de overgang naar een programmatische aanpak in 2021–2022, inclusief een strategisch koersdocument en duidelijke kernactiviteiten, werd deze ordening verder versterkt. In het meerjarenplan van 2022 werden de doelen van het programma MO als volgt geformuleerd: het onderhouden van een landelijke leeromgeving, het ondersteunen van partners met kennis en handelingsperspectieven, en het effectief inbrengen van ongenoegen in democratische processen.¹² In deze zin functioneert het programma MO als structuur: het probeert maatschappelijke onrust te objectiveren tot een herkenbare opgave waarvoor generieke kennis en instrumenten ontwikkeld kunnen worden, en waarop gericht (programmatisch) gestuurd kan worden.

De ongrijpbaarheid van de opgave

Toch blijkt uit de gesprekken dat die ordening nooit helemaal vastligt. Gesprekspartners verschillen in hun kijk op wat maatschappelijke onrust precies is: voor sommigen is het primair een veiligheidsvraagstuk, voor anderen een democratische expressie, weer anderen zien het als signaal van institutionele vervreemding of als bredere weerbaarheidsopgave. De toevoeging

van thema's als anti-institutionalisme en later maatschappelijke stabiliteit – en de interne discussies daarover in het programma MO als gevolg van bedenkingen hierover bij partners als JenV – illustreert dat de afbakening van de opgave doorlopend verschuift onder invloed van politieke en maatschappelijke actualiteit.

Daar komt bij dat ook gemeenten de onderliggende fenomenen herkennen, zoals spanningen, protesten en dreiging, maar dat zij deze niet altijd het beleidslabel 'maatschappelijke onrust' geven. Daarmee is de probleemdefinitie niet stabiel, maar inzet van voortdurende interpretatie en discussie. Zij ontwikkelt zich in interactie tussen departementen, veiligheidsorganisaties en gemeenten. In deze dimensie overheerst dan ook beweging: de opgave is meervoudig, politiek gevoelig en contextafhankelijk.

Die ongrijpbaarheid hangt ook samen met de aard van het fenomeen zelf. Maatschappelijke onrust kan allerlei vormen aannemen en wordt vaak via sociale media aangewakkerd. In het begrippenkader wordt onderscheid gemaakt tussen maatschappelijk ongenoegen en maatschappelijke onrust. Ongenoegen gaat over boosheid en verzet rond beleidsthema's als stikstof, migratie, de energietransitie of coronamaatregelen, die zich uiten in kritische inspraak, campagnes, (online) acties of vreedzame demonstraties. Maatschappelijke onrust ontstaat wanneer dat ongenoegen omslaat in acties die de openbare orde of samenleven ontwrichten, zoals bedreigingen richting bestuurders, blokkades van snelwegen of distributiecentra, rellen bij intochten of demonstraties, of herhaaldelijke verstoringen rond een lokaal besluit. Een belangrijk patroon is dat het vrijwel altijd gaat om nationale thema's die zich vervolgens lokaal uiten – wat landelijk speelt, krijgt zo lokaal gevolgen.

Evaluatie: plausibele patronen en immateriële meerwaarde

Wat interventies precies zullen opleveren, is vooraf nooit te voorspellen. Streng optreden kan zowel rust brengen als verdere escalatie uitlokken, terwijl ook terughoudendheid zowel de-escalerend als normvervagend kan werken. Causale relaties zijn daardoor moeilijk vast te stellen. Wellicht verklaart dit waarom monitoring binnen het programma MO van maatschappelijke onrust en ongenoegen in de samenleving vrijwel niet gebeurt – iets waarvan door gesprekspartners wordt aangegeven dat er wel degelijk behoefte aan bestaat. Kaders voor systematische beoordeling passen immers slecht bij een preventieve en lerende opgave.

'Succes' wordt daardoor niet zozeer gemeten in harde cijfers, maar moet binnen het programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO veel meer gezocht worden in concrete ervaringen en anekdotische voorbeelden. Zo werd

er in een casus rond oplopende spanningen in een gemeente, waar online werd opgeroepen om ‘massaal verhaal te halen’ bij een informatiebijeenkomst, via de frontoffice snel een overleg georganiseerd met meerdere partners. De burgemeester twijfelde over de aanpak: stevig begrenzen of juist meer ruimte geven voor het gesprek? In het overleg zijn ervaringen uit andere gemeenten gedeeld, scenario’s doorgesproken en is communicatie aangescherpt. Achteraf beschreef de burgemeester dat de bijeenkomst daardoor beheersbaar bleef, dat er dankzij de ondersteuning een betere voorbereiding was en dat de eigen organisatie meer gezamenlijkheid voelde over de koers. Geen harde cijfers, maar wel ervaren meerwaarde in schakelsnelheid, inhoudelijke hulp en gedeeld inzicht in wat verstandig is.

Deze bewegingslogica komt ook tot uiting in twee spin-off-structuren die voortvloeien uit het programma MO, maar zich deels los daarvan hebben ontwikkeld: ILOMO en de Town Deal Krachtige Kernen. ILOMO, een interbestuurlijk leertraject, ontstond toen netwerkpartners opmerkten dat maatschappelijke onrust in de lokale context vaak thematisch samenkomen rond thema’s als energietransitie, landelijk gebied en asiel, en zich snel vertalen naar interbestuurlijke verhoudingen. Hoewel onderdeel van het programma, is ILOMO in 2024 los gepositioneerd van het netwerk omdat de thema’s inzet van nieuwe actoren vereisten. De Town Deal Krachtige Kernen richt zich specifiek op kleinere gemeenten, waarover netwerkpartners van het programma MO concludeerden dat zij iets anders nodig hebben in de ondersteuning op het vlak van maatschappelijke onrust en ongenoegen dan bijvoorbeeld grote steden. In deze deal werken 11 kleine gemeenten samen met BZK, ESS, JenV en andere partners aan het omgaan met maatschappelijke onrust in hechte dorpskernen, waar sterke lokale banden de dynamiek complex maken. Beide initiatieven tonen aan hoe de bewegingslogica van het programma MO tot concrete, lokale initiatieven heeft geleid.

In termen van de evaluatieprincipes uit het voorgaande hoofdstuk betekent dit dat de contributie van het programma MO niet ligt in het realiseren van vooraf vastgestelde doelen, maar in het sneller delen van signalen, het uitbreiden van het handelingsrepertoire – zoals zichtbaar in ILOMO en de Town Deal – en het verminderen van handelingsverlegenheid bij bestuurders. In de praktijk betekent dit dat de frontoffice wekelijks situaties zoals dreigende onrust multidisciplinair bespreekt, zodat gemeenten met gedeeld inzicht en aangescherpte communicatie een situatie kunnen aangaan. Dit is geen lineaire uitkomstmeting, maar concrete afstemming die lokaal handelen in meer of mindere mate ondersteunt.

Op welke schaal gemeenten baat hebben gehad bij het programma MO, is op basis van ons onderzoek lastig in te schatten. Uit de gesprekken die we hebben

gevoerd met partners in het netwerk, komen enkele voorbeelden naar voren. Een gemeente kon bijvoorbeeld via de frontoffice experts inschakelen om een burger die zich wilde uitschrijven beter te begrijpen en een preventief gesprek aan te gaan. Een andere gemeente gebruikte inzichten uit netwerkcasussen om na een uit de hand gelopen Sinterklaasintocht nieuwe overlegstructuren te bespreken. Toch zijn er ook kritische geluiden die erop duiden dat mensen moeite hebben met beoordelen of de gepleegde inzet van het programma wel opweegt tegen wat het heeft opgeleverd. In termen van de evaluatieprincipes uit het voorgaande hoofdstuk betekent dit dat de contributie van het programma MO niet ligt in het realiseren van vooraf vastgestelde doelen, maar in het sneller delen van signalen en het uitbreiden van het handelingsrepertoire. De vraag is echter of deze immateriële meerwaarde voldoende is om de plausibele patronen die het programma poogt te creëren, ook daadwerkelijk te verankeren in de lokale praktijk.

3.3 Sturingsopvattingen: tussen planmatigheid en netwerkdynamiek

De programmatische impuls

Als we kijken naar de sturingsopvattingen van de verschillende partners binnen het programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO, dan herkennen we een duidelijke combinatie van planmatigheid en netwerkdynamiek. De keuze in 2021–2022 om van losse projecten naar een programma te gaan – met een programmamanager, strategisch koersdocument, onderscheiden kernactiviteiten en ontwikkelopgaven – weerspiegelt een veranderopvatting waarin richting wordt gecreëerd via expliciete doelen en organisatie-inrichting. Er kwamen vaste overlegstructuren en concreet benoemde producten. Deze programmatische impuls bracht weliswaar versnelling en zichtbaarheid – de frontoffice ging wekelijks situaties bespreken in plaats van ad hoc, BZK kon middelen vrijmaken, gemeenten kregen een vast aanspreekpunt, taken werden rolvaster belegd (zo werd bijvoorbeeld de rol van ESS op het terrein van anti-institutionele tendensen geëxpliciteerd), en verbeterpunten werden in gezamenlijke heidagen bespreekbaar.

In die zin bood de programmatische aanpak het toen al bestaande Ondersteuningsnetwerk MO meer structuur en werd het minder afhankelijk van losse initiatieven. Het programma versterkte met andere woorden in zeker opzicht ook het netwerk. Toch blijft de vraag of deze structuur ook daadwerkelijk leidt tot de beoogde verbeteringen in de lokale praktijk.

De praktijk: persoonsgebonden regie en spanningen

Toch laat de praktijk zien dat die planmatige aanpak niet alles bepaalt. Regie was in de praktijk sterk persoonsgebonden: een kleine kern – ESS, VNG, JenV en met name BZK – droeg veel verantwoordelijkheid. Dat gaf energie en richting, maar maakte het programma ook kwetsbaar. Zo zorgde het enerzijds voor voortgang, maar creëerde het anderzijds ook afhankelijkheid en zelfs spanningen. Sommige gesprekspartners waardeerden de duidelijke regie van BZK en ervoeren deze als noodzakelijk om beweging te houden. Anderen wezen echter op de risico's van deze centralisatie: een te sterke sturing vanuit één departement zou het gedeeld eigenaarschap kunnen ondermijnen en de afhankelijkheid van BZK vergroten. De herijking in 2023 – met financiële afspraken voor ESS en VNG – was een poging om deze spanning te verlichten, maar de fundamentele asymmetrie in capaciteit en verantwoordelijkheid blijft bestaan.

Pogingen om te werken met vier programmalijnen die over de partners werden verdeeld en om verantwoordelijkheden gelijkwaardiger over partners te verdelen strandden op verschillen in capaciteit, mandaat en prioriteit. Én op verschil in beleving van wat op de verschillende programmalijnen precies nodig was. Het programma dreigde het netwerk in de weg te zitten door te veel regie naar zich toe te trekken, terwijl het netwerk initieel de programmatische ambitie remde door vrijblijvendheid. Wanneer de druk toenam, bijvoorbeeld door actuele incidenten of nieuwe opdrachten, verschoof de sturingspraktijk soms van faciliterend naar directiever. Regelmatig pakten rijksambtenaren zelf uitvoerende rollen op om tempo te maken, in plaats van netwerkpartners of de expertpool te positioneren. Voor de één is dat professioneel handelen – verantwoordelijkheid nemen – voor de ander ondermijning van gedeeld eigenaarschap.

Herijking en pragmatische aanpassingen

De herijking van het programma in 2023, na de eerste programmatische fase, laat zien dat sturingsopvattingen niet statisch zijn maar zich ontwikkelen. In gezamenlijke sessies waarin over vrijblijvendheid en ongelijke inzet werd gesproken, volgde de conclusie dat volledige taakgelijkwaardigheid niet realistisch is. Het leidde tot een pragmatische heroriëntatie: een kleinere, gezamenlijke kernfunctie belegd bij de frontoffice en thematische verdeling van taken op basis van expertise. Ook financiële afspraken, waarbij BZK en JenV middelen verstrekten aan ESS en VNG voor specifieke inzet, maken sturing concreter en minder afhankelijk van informele *goodwill*.

Tegelijkertijd blijven overlegstructuren kwetsbaar: gevoelig voor personele wisselingen, veranderende prioriteiten en ongelijke inzet. Niet elke partner beschikt over hetzelfde mandaat of dezelfde programmatische slagkracht,

wat de duurzaamheid van de samenwerking onder druk zet. De governance is weliswaar aanwezig, maar niet volledig verankerd – een risico voor de continuïteit van het programma.

Evaluatie: structuursturing versus bewegingslogica

In de omgang met succes en tijdshorizon zien we dezelfde spanning. ‘Structuursturing’ richt zich op zichtbare output: aantal leertrajecten, ontwikkelde producten, bestuurlijke bijeenkomsten. Sturing die past bij beweging waardeert juist de langzame opbouw van interdepartementale relaties, de verkorting van lijnen tussen organisaties en het feit dat gemeenten een herkenbaar aanspreekpunt hebben. Gesprekspartners noemen deze laatste zaken met name als belangrijkste opbrengsten: betere onderlinge verwijzing, meer bestuurlijke bewustwording en concrete ondersteuning in specifieke situaties. Dat zijn opbrengsten die zich moeilijk laten kwantificeren en meten, en die niet altijd direct leiden tot structurele veranderingen in gemeentelijke werkwijzen. Daarmee in lijn is monitoring beperkt en bewust niet zwaar aangezet, maar dat maakt bijsturing op basis van *evidence ook ingewikkeld*.

In termen van de evaluatieprincipes uit het voorgaande hoofdstuk betekent dit dat de plausibele patronen die voortkomen uit de sturingspraktijk (zoals de programmatische aanpak) weliswaar contributie leveren aan richting en tempo, maar dat de immateriële meerwaarde (zoals vertrouwen en gedeeld eigenaarschap) onder druk staat door de asymmetrie in capaciteit en verantwoordelijkheid. Per saldo is het programma MO geen strak top-down programma, maar ook geen volledig zelforganiserend netwerk. De programmatische logica van structuur zorgt voor richting en tempo, terwijl de logica van netwerk als beweging zorgt voor draagvlak en verbinding. De sturingspraktijk beweegt voortdurend tussen die twee. Waar planmatigheid domineert, ontstaan spanningen rond eigenaarschap en rolvastheid. Waar uitsluitend op relationele dynamiek wordt vertrouwd, dreigt verlies van focus en scope-creep. De sturingspraktijk laveert voortdurend tussen beheersen en mogelijk maken. De spanningen tussen structuur en beweging blijven hierbij onopgelost, wat het risico met zich meebrengt dat ambities onvoldoende worden gerealiseerd.

3.4 Slotbeschouwing: netwerksamenwerking als voortdurende heronderhandeling

Prestaties met beperkingen

De analyse langs de drie dimensies – plaats van handeling, kenbaarheid van de opgave en sturingsopvatting – onthult een gedifferentieerd, maar onvoltooid

beeld van het programma MO. Hoewel het programma zowel structuur- als bewegingslogica's combineert, lukt het niet om deze twee logica's volwaardig met elkaar te verenigen. Zo is het programma MO als zodanig relatief sterk als structuur: middelen, coördinatie en aanspreekbaarheid zijn geconcentreerd in een centrale infrastructuur met een herkenbaar zwaartepunt bij BZK en de frontoffice. Op het niveau van de opgave overheersen daarentegen dynamieken die eerder in het verlengde liggen van beweging: maatschappelijke onrust kent geen stabiele probleemdefinitie, ontwikkelt zich in interactie en laat zich slechts gedeeltelijk structureren via kaders en instrumenten. De spanning tussen centrale ordening en lokale dynamiek blijft daardoor onopgelost.

Het netwerk heeft aantoonbaar een collectieve infrastructuur gecreëerd waar die eerder ontbrak. Voorheen geïsoleerde actoren weten elkaar nu te vinden; signalering, duiding en ondersteuning zijn minder versnipperd; en gemeenten kunnen terugvallen op een multidisciplinair loket. Dat is een noemenswaardige prestatie in een netwerkverband waar per definitie verantwoordelijkheden en zeggenschap gedistribueerd zijn. Dat neemt niet weg dat het voor dit onderzoek lastig is gebleken de daadwerkelijk ervaren meerwaarde door gemeenten goed in beeld te krijgen.

Tegelijkertijd laten de gesprekken zien dat de plaats van handeling voortdurend verschuift tussen centraal en lokaal, zonder dat er een duidelijke balans ontstaat. De opgave wordt weliswaar gedefinieerd in kaders en begrippen, maar blijft in de praktijk ongrijpbaar. En de sturingsopvattingen botsen wanneer de programmatische aanpak richting en tempo probeert te brengen, maar daarmee lokaal eigenaarschap en flexibiliteit onder druk zet. De spanningen binnen het programma MO zijn daarmee geen incidenten, maar structurele kenmerken van een opgave die moeilijk in een vast kader te vangen is en die van iedereen én van niemand is.

Betekenis en onbeantwoorde vragen

De betekenis van het programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO moet niet alleen gezocht worden in uniforme werkwijzen of direct meetbare effecten, maar vooral ook in de bijdrage aan een gezamenlijke omgang met maatschappelijke onrust en ongenoegen. Het zijn effecten die non-lineair zijn; die niet altijd eenduidig zijn toe te schrijven, maar die wel degelijk merkbaar zijn in lokale veranderingen waaraan het netwerk en programma beogen bij te dragen. Toch blijven er onbeantwoorde vragen. Het programma heeft een centrale ruggengraat voor capaciteit en coördinatie georganiseerd, maar het feitelijke handelen rond maatschappelijke onrust blijft lokaal en situationeel. Structuur domineert in de organisatie van capaciteit en

coördinatie, maar beweging domineert in de ontwikkeling van de opgave en in de concrete interventiepraktijk.

De bestuurlijke uitdaging ligt daarom niet in het kiezen voor meer structuur of meer beweging, maar in het expliciet organiseren van hun onderlinge verhouding: voldoende centrale samenhang om fragmentatie te voorkomen, en voldoende ruimte voor lokale dynamiek om aansluiting bij de praktijk te behouden. De centrale samenhang is weliswaar versterkt, maar het zichtbaar maken van wat gemeenten hier nu precies aan hebben, blijft beperkt of minder zichtbaar. Bovendien zorgt het intern waarborgen van aanpasbaarheid voor spanningen in het netwerk, vooral voor BZK – zowel in de samenwerking met partners als intern.

4. Maatschappelijke onrust *tussen* programma en netwerk

4.1 Maatschappelijke onrust als complexe opgave: van complexiteitsreductie naar complexiteitsontvouwing

Maatschappelijke onrust is geen opgave die zich laat vangen in eenduidige probleemdefinities of lineaire oplossingsrichtingen. Waar bij meer afgebakende beleidsvraagstukken problemen worden gedefinieerd, oorzaken geanalyseerd en interventies doelgericht worden ingezet – wat we eerder ‘complexiteitsreductie’ noemden – kenmerkt maatschappelijke onrust zich door ambiguïteit, dynamiek en meervoudigheid. Er is geen sprake van één oorzaak, één schaalniveau of één verantwoordelijke actor. Betekenissen verschillen, dynamieken spelen zich gelijktijdig af op lokaal en nationaal niveau, en betrokken partijen opereren vanuit uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden. Hier is ‘complexiteitsontvouwing’ nodig.

Tegen deze achtergrond ligt een netwerkachtige benadering voor de hand. Handelingsvermogen, kennis en ervaring zijn immers verspreid over verschillende actoren, die elkaar nodig hebben om überhaupt tot handelen te komen. Samenwerking, kennisdeling en gezamenlijke duiding vormen daarmee geen aanvulling op het handelen, maar de kern ervan. In het bijzonder spelen gemeenten hierin een sleutelrol: zij bevinden zich in de lokale praktijk waar maatschappelijke onrust zich manifesteert en zijn doorgaans de eerste lijn in het handelen. De keuze om MO als netwerksamenwerking vorm te geven is vanuit dit perspectief logisch en in potentie zeer treffend.

Onze analyse geeft aanleiding om het programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO in wisselwerking te bekijken. De inzet binnen deze twee onderdelen kenmerkt zich door een verhouding tussen twee sturingslogica's: een structuurlogica – gericht op ordening, coördinatie en programmatische gerichtheid – en een bewegingslogica – waarin ook ruimte is voor variatie, lokale praktijken en gezamenlijke betekenisgeving. Beide zijn tegelijkertijd aanwezig en staan steeds in relatie tot elkaar. Analyses leggen bloot dat beide aspecten van de inzet elkaar deels versterken, maar tegelijkertijd – paradoxaal genoeg – ook deels verzwakken.

Hoe het programma functioneert en wat het heeft opgeleverd, is terug te voeren op een aantal aan de voorkant begrijpelijke interventies, die aan de achterkant tot paradoxale gevolgen leidt. Deze werken we in dit slothoofdstuk nader uit. Ook reflecteren we op de fit tussen de geleverde inzet en de aard van het vraagstuk van maatschappelijke onrust en ongenoegen en op de inbreng ervan in democratische processen. Deze inzichten vertalen zich ten slotte in lessen die te trekken zijn voor betrokkenen over dat wat *tussen* programmasturing en netwerksturing gebeurt.

4.2 De wisselwerking tussen programma en netwerk

Van netwerk naar programma: een logische, maar onvoltooide beweging

Het Ondersteuningsnetwerk MO legde de basis voor het latere programma MO. Waar het netwerk de noodzaak voor een gestructureerdere aanpak blootlegde, bood het programma de doelgerichte inzet die door netwerkpartners als waardevol wordt ervaren. Er zijn producten ontwikkeld die in het veld als relevant worden beoordeeld – al moet hierbij worden opgemerkt dat deze beoordeling vooral is gebaseerd op gesprekken met netwerkpartners waaronder de VNG, en wat eindgebruikers betreft met twee regionale samenwerkingsverbanden en een gemeente (zie hoofdstuk 1). Voor de gemeenten die geconfronteerd worden met maatschappelijke onrust, bieden deze producten en de bijbehorende ondersteuning concrete hulp in de vorm van kennis, advies en afstemming. Daarnaast wordt jaarlijks een thematische conferentie georganiseerd over maatschappelijke onrust en ongenoegen – de zogenaamde MAST-dag.

Tegelijkertijd blijft het bereik van de ontwikkelde kennisproducten en diensten beperkt, ondanks dat er wel vraag bestaat: het lijkt erop dat gemeenten die kampen met een combinatie van maatschappelijk ongenoegen of zelfs onrust en handelingsverlegenheid niet altijd de weg naar de hulp- en adviesstructuren van het programma MO weten te vinden. Dit illustreert een eerste spanning: het programma levert waardevolle opbrengsten, maar bereikt niet altijd de partijen die het het meest nodig hebben.

Programma als motor, netwerk als kwetsbare basis

Het Programma MO lijkt het Ondersteuningsnetwerk MO in meerdere opzichten te versterken. Via doelgerichte interventies is een beweging aangezwengeld waarbij betrokkenen bijeen worden gebracht en geactiveerd die zonder deze prikkels niet vanzelfsprekend in actie zouden komen. Inzet voor het vraagstuk van maatschappelijke onrust is immers niet vanzelfsprekend: er ontbreekt een vanzelfsprekende probleemeigenaar en betrokkenen zouden zich zonder specifieke taakstellingen gemakkelijk aan

verantwoordelijkheden kunnen onttrekken. Bovendien speelt mee dat het vraagstuk zich niet vertaalt in een label of ordenend principe waarlangs inzet in het openbaar bestuur eenvoudig kan worden georganiseerd. Gemeenten hebben doorgaans geen medewerkers specifiek belast met ‘maatschappelijke onrust en ongenoegen’. Het lanceren van een programma op rijksniveau erkent dat het hier om een relevant vraagstuk gaat en legitimeert inzet hiervoor, waar die niet vanzelfsprekend is.

Toch is er een paradoxale dynamiek zichtbaar. Hoe meer het programma MO met BZK als coördinator doelgericht en planmatig te werk gaat, hoe minder het gedeeld eigenaarschap in het Ondersteuningsnetwerk MO goed tot zijn recht komt. BZK heeft in de ontwikkeling van het programma veel taken naar zich toetrokken en is in belangrijke mate zelf aan de slag gegaan. Hierdoor worden andere partners in het netwerk als het ware gedeactiveerd: hoe meer BZK zich inzet om zaken voor elkaar te krijgen, hoe minder eigenaarschap en verantwoordelijkheid er komt te liggen bij de andere betrokkenen. Het programma dreigt daardoor steeds meer iets van BZK zelf te worden. Gezamenlijkheid en collectiviteit raken hiermee onbedoeld uitgehouden.

Deze dynamiek wordt concreet zichtbaar in de praktische uitvoering. Zo functioneert de expertpool – oorspronkelijk bedoeld als vehikel om experts te laten uitwisselen met gemeenten – in de praktijk in belangrijke mate als een uitvoeringsinstrument van BZK zelf, waarbij ambtenaren de activiteiten anders dan vooraf bedacht eerst en vooral zelf zijn gaan uitvoeren. Juist de programmatische, doelgerichte aanpak die ook veel heeft opgeleverd vormt daarmee ook de kern van een spanningsveld.

Structuur als interventie: een bewuste strategie?

De gekozen aanpak van het programma MO is niet alleen te begrijpen als een ideaal van netwerksamenwerking, maar ook als een bestuurlijke strategie onder gegeven omstandigheden. De nadruk op structuur en programmatische vereenvoudiging kan een bewuste manier zijn om een diffuus vraagstuk hanteerbaar te maken en partijen te mobiliseren, maar ook een pragmatische reactie op beperkte netwerkdynamiek. In die zin fungeert structuur als interventie: niet als doel op zich, maar als middel om beweging te organiseren.

Elementen als centrale coördinatie, herkenbare handelingskaders en duidingsproducten en een duidelijk centraal aanspreekpunt – zoals de frontoffice, de expertpool en handelingskaders – dragen bij aan agendering en maken ondersteuning toegankelijk. Gemeenten maken daar in de praktijk ook gebruik van. Toch manifesteert zich hier de paradox: juist doordat het programma veel organiseert en levert (ontzorgen), blijven andere partijen vooral afnemer (onteigend). Gemeenten participeren, maar zijn zelden

mede-eigenaar of medevormgever van het netwerk. Ook andere rijkspartijen zijn in wisselende mate betrokken, afhankelijk van prioriteit, capaciteit en mandaat.

De programmatische vereenvoudiging is bovendien slechts ten dele expliciet als strategie ingezet om netwerkvorming te versterken – ze is gaandeweg dominant geworden. Netwerken zijn immers noodzakelijk maar kwetsbaar: ze hebben geen vanzelfsprekend mandaat of hiërarchie, en samenwerking moet steeds opnieuw worden opgebouwd. In de praktijk van het programma MO zien we hoe asymmetrie doorwerkt: BZK neemt een centrale rol in, terwijl andere partijen op afstand blijven. De vraag is daarom niet alleen hoe het netwerk kan worden ondersteund, maar ook hoe ruimte ontstaat voor gedeeld eigenaarschap. Juist waar structuur beweging mogelijk moet maken, dreigt ze deze onbedoeld te vervangen.

De relatie op spanning

De wisselwerking tussen structuur en beweging kan ook fricties in relaties opleveren – iets wat ook binnen het programma MO zichtbaar werd. Als je beweging wilt stimuleren via structuurinstrumenten, ontstaat er onvermijdelijk wrijving – tussen netwerkpartners onderling, maar ook tussen de afvaardiging in het netwerk en de institutionele logica van de eigen organisaties. Een structuurlogica en een bewegingslogica vragen immers om tegenstrijdige inzet: in het netwerk gelden flexibiliteit en adaptiviteit – ‘kunnen doen wat nodig is’ – als maatstaf, terwijl binnen administratieve organisaties verantwoording en middelengebruik onvermijdelijk strak zijn gekaderd, omdat nu eenmaal sprake is van publiek geld dat niet zomaar mag worden verkwanseld.

Dit spanningsveld leidt er, ook in relatie tot het programma MO en het ondersteuningsnetwerk MO, toe dat relationele verhoudingen onder druk komen te staan. Want hoe houd je de organisatiebelangen, inclusief ook politiek-bestuurlijke verwachtingen, in het oog, terwijl je afvaardigde in het netwerk ruimte nodig heeft om flexibel te kunnen meebewegen met wat het netwerk wenselijk acht? En omgekeerd: hoe blijf je als netwerkafegevaardigde verbonden met je eigen organisatie, zonder dat daar onbegrip ontstaat over wat er in het netwerk gebeurt en of dat nog wel te verantwoorden is aan bijvoorbeeld de Tweede Kamer? Uiteindelijk draait het hierbij zowel om fundamentele kwesties voortvloeiend uit politiek-bestuurlijke verhoudingen als ook om relatiemanagement: elkaar aangehaakt en geïnformeerd houden, ruimte geven en nemen, soms accepteren dat dingen niet lukken of kunnen, en af en toe ‘ambtelijke ruimte’ claimen om de spanningen hanteerbaar te houden.

4.3 Aansluiting bij de aard van het vraagstuk

Structuurlogica domineert, maar past die wel bij de opgave?

De aard van maatschappelijke onrust en ongenoegen vraagt om een bewegingslogica: variatie, lokale praktijken en gezamenlijke betekenisgeving. Toch is in de huidige inzet van het programma MO met name de structuurlogica sterk ontwikkeld. Via programmatische inrichting, het ontwikkelen van producten en methoden, en het organiseren van centrale coördinatie is het vraagstuk hanteerbaar en zichtbaar gemaakt. Dit komt tot uiting in de inrichting van de frontoffice als centraal aanspreekpunt, de ontwikkeling van handelingskaders en duidingsproducten, en het opzetten van een landelijke leeromgeving en expertpool rond thema's zoals anti-institutionalisme.

Deze programmatische ordening maakt het vraagstuk weliswaar beheersbaar, maar stuurt ook hoe het wordt begrepen en benaderd. Het resultaat is een duidelijke dominantie van het programma MO, waar het zwaartepunt van de inzet en investeringen lijkt te liggen. Het Ondersteuningsnetwerk MO, bedoeld als collectieve beweging, blijft in vergelijking daarmee beperkt in ontwikkeling.

Een opvallende illustratie van deze dominantie is dat veel betrokkenen spin-offprojecten zoals ILOMO en de Town Deal niet als onderdeel van het Programma MO ervaren. Deze projecten worden als het ware buiten de structuur 'die ertoe doet' geplaatst, omdat ze formeel geen onderdeel (meer) uitmaken van het ondersteuningsnetwerk. Toch doen deels dezelfde netwerkpartners mee in deze spin-offs – maar veelzeggend: het zijn vaak andere personen die namens een partner onderdeel uitmaken. Vanuit een bewegingslogica doet de formele ophanging er echter niet toe: het gaat erom of er een gewenste beweging op gang komt. Dat niet alle betrokkenen deze projecten niet meerekenen als succesvolle opbrengsten van het programma, betekent mogelijk ook dat ze de waarde van het Programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO als beperkter ervaren. Dit heeft niet alleen consequenties voor de beoordeling van de inzet, maar bijvoorbeeld ook voor de bereidheid om zich ervoor in te zetten.

De onvermijdelijke spanning tussen ordening en dynamiek

De spanning tussen structuur (coördinatie, kaders, aanspreekpunten) en beweging (lokale praktijken, variatie, interactie) vormt een centraal organiserend principe. Structuur helpt om fragmentatie tegen te gaan en richting te geven, maar beweging is nodig om daadwerkelijk tot handelen en leren te komen. In de praktijk is zelden sprake van een neutrale balans. Verschillen in capaciteit, mandaat en positie leiden tot asymmetrie, waarbij sommige actoren een dominantere rol spelen dan het netwerkideaal doet

vermoeden. In de praktijk van het programma MO is zichtbaar hoe BZK, mede door beschikbare capaciteit, een centrale en soms sturende rol vervult, terwijl andere partijen meer op afstand blijven. Het spreken in termen van ‘balans’ kan deze verschillen verhullen, terwijl zij juist bepalend zijn voor hoe samenwerking vorm krijgt. Juist in die situaties kan een meer structuurgerichte benadering worden gelegitimeerd als een bewuste, zij het tijdelijke, manier om met deze asymmetrie om te gaan.

Die nadruk op structuur is begrijpelijk, maar niet zonder risico's. Zij kan leiden tot spanningen tussen betrokken partijen, bijvoorbeeld waar verwachtingen uiteenlopen, capaciteit ongelijk verdeeld is of waar partners zich minder herkennen in de gekozen richting. In de praktijk van het programma MO komt dit onder meer tot uiting in verschillen in betrokkenheid tussen partners, in discussies over rolverdeling en eigenaarschap, en in een situatie waarin BZK relatief veel verantwoordelijkheid naar zich toetrekt om het programma draaiende te houden. Ook de positionering van thema's zoals anti-institutionalisme heeft tot frictie geleid tussen partners. De analyse laat zien dat dergelijke spanningen zich daadwerkelijk hebben voorgedaan, en daarmee zichtbaar maken dat netwerkvorming zelf een bestuurlijke opgave is, waarin voortdurend gezocht moet worden naar een werkbare verhouding tussen ordening en dynamiek.

Lokale partijen als afnemers, niet als mede-eigenaars

De inspanningen hebben niet in volle omvang geleid tot een breed gedragen en actief functionerend netwerk. Het netwerk concentreert zich in de praktijk vooral rond stelselactoren, terwijl lokale partijen – die in de praktijk daadwerkelijk met het vraagstuk aan de slag moeten – tot dusverre niet of nauwelijks direct positie of toegang tot het netwerk hebben gekregen. Lokale overheden zijn hierdoor primair gepositioneerd als afnemer van producten en ondersteuning, in plaats van als deelnemer of mede-eigenaar. Die rol zit in dit netwerk bij de VNG. De verbinding met die praktijk blijft daarmee indirect georganiseerd. Dit terwijl het programma MO in essentie juist bedoeld is om gemeenten – waar het primaire handelingsvermogen ligt – te activeren en te ondersteunen.

De praktijk laat zien dat deze ondersteuningsfunctie ook daadwerkelijk wordt benut: gemeenten weten de frontoffice af en toe te vinden, maken gebruik van adviestrajecten en nemen deel aan leeractiviteiten. Toch blijft hun rol in het netwerk vaak beperkt tot die van afnemer, in plaats van actieve medeproducent van kennis en duiding. Er is daarmee sprake van een onderbenut leerpotentieel, zonder feedbackloop waarbij gemeenten die ervaring hebben opgedaan met maatschappelijke onrust en ongenoegen, hun inzichten kunnen terugkoppelen aan het netwerk ten bate van andere gemeenten.

Generieke oplossingen vs. lokale diversiteit

Te strakke, doelgerichte en eenzijdige interventies kunnen niet alleen het netwerk verzwakken doordat ze eigenaarschap wegnemen bij het collectief, maar beperken ook de ruimte om adaptief te opereren. In relatie tot de aard van het vraagstuk – dat zich kenmerkt als ongrijpbaar en complex – is het opvallend dat er veelal centralistische en eenvormige oplossingen worden geproduceerd. Generieke kaders en richtlijnen worden van toepassing verklaard op uiteenlopende situaties, contexten en praktijken, vaak zonder voldoende rekenschap te geven van de diversiteit die lokaal kan bestaan. Het betrekken van een handvol gemeenten doet daarom niet altijd recht aan de diversiteit van de 342 Nederlandse gemeenten. Zo bezien is het de vraag of het niet wenselijker is om meer differentiatie en variatie te incorporeren in de ontwikkelde voorzieningen.

Ook om deze reden mist een nauwere verbondenheid met lokale actoren, en dit kan een negatief effect hebben op de al gebrekkige zichtbaarheid van het netwerk. Dat er gekozen is voor een netwerk van en met landelijk opererende actoren, leidt ertoe dat er allerlei producten ontwikkeld zijn, waar slechts een handvol gemeenten over heeft meegedacht. Maar dat maakt die gemeenten niet automatisch mede-eigenaar en alle andere gemeenten al helemaal niet – terwijl zij er juist mee aan de slag moeten.

4.4 Onderbelicht: de inbreng van ongenoegen in democratische processen

De derde doelstelling van het programma MO – het bijdragen aan het effectief inbrengen van ongenoegen in democratische processen – lijkt in de praktijk uit beeld te zijn geraakt. In de oorspronkelijke ambitie was de veronderstelling dat betere democratische kanalisering van ongenoegen invloed zou hebben op de manier waarop het zich uit: minder escalatie, meer constructief debat, mogelijk meer vertrouwen. In de praktijk van het Programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO is deze democratische dimensie echter vooral impliciet aanwezig gebleven.

Begrippenkaders maken weliswaar onderscheid tussen vormen van ongenoegen en in ondersteuningstrajecten spelen vragen over tegenspraak en begrenzing een belangrijke rol. Toch moet worden vastgesteld dat er weinig systematisch inzicht is ontstaan in de effecten van deze interventies. Het Programma MO en het Ondersteuningsnetwerk MO hebben niet expliciet gevolgd hoe interventies rond dialoog, participatie of ‘aan de voorkant in gesprek gaan’ doorwerken in de aard of intensiteit van uitingen van ongenoegen. Bewoners, bewegingen en maatschappelijke organisaties zijn bovendien niet structureel

als gesprekspartner binnen het netwerk gepositioneerd. De focus lag vooral op het versterken van handelingsvermogen aan de kant van overheden en hun partners, minder op het volgen van wat dat betekent voor de kanalen en vormen waarin ongenoegen zich manifesteert.

Conflicten kanaliseren in plaats van oplossen

Wat wél zichtbaar wordt, is dat OMO een bestuurlijke context heeft gecreëerd waarin overheden bewuster en collectiever omgaan met deze spanning. Het programma heeft bijgedragen aan taal om over ongenoegen en onrust te spreken, aan relaties tussen organisaties die elkaar anders pas in crisis zouden treffen en aan het verminderen van handelingsverlegenheid bij bestuurders in lastige casussen. Dat is relevant in een tijd waarin vertrouwen in instituties onder druk staat. Toch legt dit een diepere spanning bloot. Door maatschappelijke onrust primair te benaderen als een vraagstuk van organiseren, leren en handelen, verschuift de aandacht weg van haar politieke en conflictueuze karakter. De nadruk op consensusgerichte leerprocessen en 'neutrale' kennisproductie doet slechts ten dele recht aan de aard van de opgave.

De vraag hoe ongenoegen kan worden gekanaliseerd naar de politieke arena – en welke rol het netwerk daarin speelt – is binnen het programma niet expliciet uitgewerkt. Hoewel hierover ook in de literatuur nog beperkte houvast bestaat, kan wel worden gesteld dat het niet gaat om het oplossen van verschillen, maar om het hanteerbaar maken ervan. Conflicten moeten niet worden weggeorganiseerd, maar een plek krijgen binnen democratische processen. Pogingen om maatschappelijke onrust te ordenen zijn daarmee noodzakelijk, maar brengen ook het risico mee de ruimte voor conflict te dempen die voor een democratische omgang met verschil juist essentieel is. Hoe dat institutioneel is vorm te geven, blijft een onverminderd belangrijke vraag voor de komende tijd.

4.5 Vijf lessen voor de toekomst

Alles bij elkaar kan OMO niet worden begrepen als een klassiek programma dat stuurt op beheersing, eenduidigheid en meetbare effectreductie, maar als een collectieve oefening in omgaan met een complex en ambigu vraagstuk. De waarde van het netwerk ligt minder in het in kaart brengen van maatschappelijke onrust op zichzelf, en meer in het organiseren van een gezamenlijke manier om er bestuurlijk mee om te gaan. Deze evaluatie maakt zichtbaar dat die gezamenlijke manier van zien als gedeelde opgave bestaat uit taal, relaties, begrip voor elkaars rol en taak, actuele vraagstukken en wederzijdse ondersteuning, maar ook uit het expliciet uithouden van

spanningen tussen structuur en beweging, tussen landelijke kaders en lokale praktijken, en tussen het normaliseren en problematiseren van onrust.

Les 1: Het uitbreiden van het nu nog met name ordenende repertoire

De inzet heeft niet overal geleid tot blijvende verankering in vaste werkprocessen, maar wel tot merkbare bijdragen aan handelingsvermogen, onderlinge afstemming en ondersteuning van gemeenten in concrete situaties. Pogingen om maatschappelijke onrust te ordenen via begrippen, handelingsperspectieven en methoden zijn waardevol, omdat zij een gedeelde taal creëren en het handelen ondersteunen. Tegelijkertijd zijn deze ordeningen niet neutraal: zij sturen ook wat zichtbaar wordt en wat niet. De casus Staphorst, die binnen het netwerk vaak wordt aangehaald als voorbeeld van succesvolle ondersteuning, laat zien hoe sterk de nadruk kan komen te liggen op bestuurlijk handelingsvermogen en crisisinterventie, terwijl andere interpretaties – bijvoorbeeld van maatschappelijke spanningen als democratische expressie – minder nadrukkelijk in beeld komen.

De interbestuurlijke leertrajecten (ILOMO) leggen ook in lerend opzicht een reflectie bloot. Deze trajecten zijn thematisch georganiseerd (maatschappelijke onrust in relatie tot concrete opgaven zoals asiel, klimaat en het landelijk gebied) en lijken een groter bereik te hebben dan kennisuitwisselingsactiviteiten onder het Programma MO. Thematische verdieping maakt deelname en urgentie concreter en trekt daardoor meer gemeenten aan. Een abstract en breed concept als ‘maatschappelijke onrust’ roept daarentegen niet direct de urgentie op waar betrokkenen naar op zoek zijn.

Dit heeft gevolgen voor de rol van kennis en leren. In plaats van te sturen op basis van eenduidig bewijs en meetbare effecten, verschuift de nadruk naar leren in en van de praktijk: het delen van ervaringen, het duiden van casuïstiek en het gezamenlijk ontwikkelen van handelingsrepertoire. Iets wat al plek heeft gekregen binnen ILOMO. Succes wordt daarmee minder zichtbaar in cijfers en meer in het vermogen van actoren om beter met situaties om te gaan. Sturing krijgt in dat licht een andere betekenis: niet als beheersing, maar als het voortdurend balanceren tussen richting geven en ruimte laten, tussen ingrijpen en faciliteren.

Les 2: De samenwerking als onderdeel van de opgave beschouwen

Maatschappelijke onrust laat zich niet reduceren tot één probleem, één oorzaak of één oplossing. Het is een veld waarin verschillende perspectieven, belangen en bestuurslagen samenkomen en waarin betekenis voortdurend wordt betwist en herijkt. Dit impliceert dat bestuurlijk handelen zich niet primair richt op het ‘oplossen’ van de opgave, maar op het organiseren van

gezaamenlijk handelingsvermogen onder omstandigheden van onzekerheid en afhankelijkheid.

Netwerksamenwerking is daarmee zowel noodzakelijk als kwetsbaar. Zij is noodzakelijk omdat kennis, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verspreid zijn en actoren zich tot elkaar moeten verhouden om te kunnen handelen. Tegelijkertijd is zij kwetsbaar omdat netwerken geen vanzelfsprekend mandaat, geen hiërarchie en geen vaste probleemeigenaar kennen. Samenwerking moet steeds opnieuw worden opgebouwd, onderhouden en gelegitimeerd. Daarmee wordt samenwerking zelf onderdeel van de opgave, in plaats van slechts een middel om die opgave aan te pakken.

Les 3: Het ontwikkelen van het netwerk als een beweging (naast een structuur)

Om tegenwicht te bieden aan de nu nog overheersende structuurlogica, kan geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van de bewegingslogica. Wat kan helpen is om het Ondersteuningsnetwerk MO aan te vullen met of het netwerk zelf meer te gaan beschouwen als een beweging van onderop, met ruimte voor lokale partijen om als partner (in plaats van slechts afnemer) aan te sluiten. Bijvoorbeeld met de gemeenten die al betrokken zijn bij ILOMO of de Town Deal. Dit om een feedbackloop te creëren waarbij opgedane ervaringen vanuit gemeenten die te maken hebben gehad met onrust, terugvertaald worden naar het netwerk. Dit kan door het netwerk meer in te richten als een kennisuitwisselingsnetwerk, of door hiervoor een nieuw platform in het leven te roepen.

Inspiratie hiervoor kan worden opgedaan bij Vermaak (2025), die netwerken beschrijft als patchwork: een lappendeken van lokale, bottom-up initiatieven die samen een bredere beweging kunnen vormen, maar die elk hun kracht ontleen aan het lokale initiatief erachter. Vanuit dit perspectief pleit hij ervoor netwerken vooral te zien als een beweging van onderop, in plaats van als iets dat centraal kan worden ontworpen of aangestuurd. In de bestuurs- en organisatiewetenschap wordt dit beeld ondersteund met metaforen zoals een 'rizoom': een wortelstructuur die zich vertakt en ontwikkelt zonder centraal plan (Deleuze & Guattari, 1987; Peeters e.a., 2011). Een robuust netwerk groeit zo vanuit lokale praktijken en onderlinge verbindingen, niet vanuit centrale regie. Pogingen om zulke netwerken te beheersen of strak in te kaderen ondermijnen juist hun ontwikkeling en bestaansrecht (Vermaak, 2025).

Les 4: Arena's ontwerpen voor de inbreng van ongenoegen in democratische processen

Door maatschappelijke onrust primair te benaderen als een vraagstuk van organiseren en leren, kunnen andere dimensies – zoals politiek conflict, normatieve afwegingen en vragen van legitimiteit – naar de achtergrond verdwijnen. De opgave wordt dan vooral een kwestie van 'goed organiseren', terwijl zij tegelijkertijd raakt aan fundamentele vragen over wat als wenselijk, rechtvaardig en democratisch legitiem wordt gezien. Daarmee is ook de manier waarop de opgave wordt geanalyseerd en beschreven niet neutraal, maar mede vormgevend voor hoe zij in de praktijk wordt opgepakt.

Meer aandacht besteden aan de – tot nu toe nog wat onderbelichte – doelstelling gericht op het inbrengen van ongenoegen in democratische processen, kan gevonden worden in het ontwikkelen van een visie op hoe er passend omgegaan kan worden met polarisering, maatschappelijke strijd en conflict opdat dit gekanaliseerd wordt. Tot nu toe is het Programma MO vooral gericht geweest op het specificeren van wat onrust en ongenoegen zijn, en hoe overheden ermee om kunnen gaan, maar nog minder op de vraag hoe het ook gefaciliteerd kan worden, zonder het te problematiseren.

Het geleiden van spanningen in de samenleving, het hanteerbaar maken ervan, het laten bestaan of zelfs het faciliteren van expressiemogelijkheden hiervoor zodat deze gekanaliseerd kunnen worden in plaats van dat ze leiden tot ongewenste of zelfs strafbare ongeregelde heden, is daarbij de uitdaging. Hoewel hier ook in wetenschappelijke zin nog weinig kennis over bestaat, zijn er wel aanknopingspunten te vinden, onder andere op het gebied van 'ontwerpprincipes voor een beschaafde strijd' (zie: Schulz et al., 2024). Een rijker antwoord op de vraag hoe de maatschappelijke strijd en conflict naar de representatieve politiek te geleiden is, is een kernvraag voor het functioneren van die representatieve politiek in tijden van polarisatie en populisme.

Les 5: Het erkennen van de onvermijdelijkheid van spanningen

De lessen en inzichten uit deze evaluatie laten zich lezen als uitdrukking van een onderliggende spanning. Steeds blijkt dat wat bestuurlijk nodig en verdedigbaar is, tegelijkertijd iets anders onder druk zet. Meer structuur maakt handelen mogelijk, maar beperkt beweging. Meer ondersteuning vergroot toegankelijkheid, maar verkleint eigenaarschap. Meer ordening biedt houvast, maar dempt conflict. Samen vormen deze spanningen geen optelsom, maar een aporie: een situatie waarin handelingsrichtingen elkaar wederzijds ondermijnen en geen stabiele oplossing voorhanden is. Het programma MO bevindt zich daarmee niet in een fase waarin met de juiste bijsturing een optimale balans kan worden gevonden, maar in een opgave waarin spanning onvermijdelijk en blijvend is.

Dit vraagt om een andere opvatting van sturing. Niet als het realiseren van evenwicht, maar als het hanteren van spanning. Bestuurlijk handelen krijgt daarmee het karakter van voortdurend doseren: wanneer versterken we structuur, wanneer laten we los, wanneer creëren we ruimte voor conflict? En vooral ook: wat raakt daarbij buiten beeld?

De opgave verschuift daarmee van het optimaliseren van een aanpak naar het ontwikkelen van een praktijk. Een praktijk waarin verschillende logica's – programmatisch en netwerkgericht, ordenend en conflictueus – naast elkaar bestaan en in hun onderlinge spanning productief worden gemaakt. Voor de mogelijke verdere ontwikkeling van het programma MO betekent dit dat de vraag niet alleen is hoe het netwerk kan worden versterkt, of hoe eigenaarschap kan worden vergroot, of hoe de politiek-democratische dimensie beter kan worden ingebed – niet buiten, maar binnen het systeem van de representatieve democratie. De fundamentele vraag is hoe het programma zich kan verhouden tot deze spanningen zonder ze te willen opheffen.

Daarmee wordt maatschappelijke onrust zichtbaar als een opgave die niet kan worden opgelost, maar die vraagt om blijvende reflectie op wat wordt georganiseerd, wat wordt losgelaten en wat wordt verdragen.

Referenties

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 543-571

Archer, M. S. (1995). *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge University Press.

Argyris, C., & Schon, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.

Deleuze, G., & Guattari, F. (1987). *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia* (B. Massumi, Trans.). University of Minnesota Press.

Den Uijl, H. & Schulz, M. (2020). Van Bureaukraat tot Grenswerker: Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen. NSOB.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

Frankowski, A., Hendriks, W., Kloet, E. & Van der Steen, M. (2026, te verschijnen). *Bewegen tussen richting en ruimte; MBO-akkoorden bezien als een herhaalde netwerkinteractie*. NSOB.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Polity Press.

Joosse, J.A., & Teisman, G.R. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer! Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Eburon.

Latour, B. (2005). *Reassembling the social: An introduction to actor-network-theory*. Oxford University Press.

Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through.” *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.

Nowell, B. L., & Kenis, P. (2019). Purpose-oriented networks: The architecture of complexity. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2(3), 169-173.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Peeters, R., Van Twist, M., Steen, M. V. D., & Schulz, M. (2011). *Beweging Bestendigen: over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*. NSOB/Ministerie van Economische Zaken.

Reddick, C.G., Demir, T. & Perlman, B. (2020). Horizontal, vertical and hybrid: an empirical look at the forms of accountability. *Administration and Society*, 52(9), 1410-1438.

Rittel, H.W.J. and Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Schulz, M. (2024). Reflectie Beleidsdoorlichting Openbaar Bestuur en Democratie. NSOB.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction governance network research: Towards a second generation. In *Theories of democratic network governance* (pp. 1-21). Palgrave Macmillan UK.

Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Sdu Uitgevers.

Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A., & van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. NSOB.

Tsoukas, H., & Chia, R. (2002). An organizational becoming: Rethinking organizational change. *Organization Science*, 13(5), 567–582.

Ulibarri, N. & Scott, T.A. (2017). Linking network structure to collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27 (1), 163-181.

Van der Steen, M., Faber, A., Frankowski, A. & Norbruis, F. (2018). *Opgavegericht evalueren: beleidsevaluatie voor systeemverandering*. NSOB.

Van der Steen, M., Frankowski, A., Schröer, L., Scherpenisse, J. en Chin-A-Fat, N. (2022). *Omgaan met signalen: naar een handelingsperspectief voor overheden*. NSOB.

Van der Steen, M., Kaaij, C. van der & Janssen, J. (2025). *De kracht van hier: over de centrale rol van decentraal bestuur*. NSOB.

Vermaak, H. (2025). *De logica van de lappendeken: Verbindingswerk rond vraagstukken die van iedereen en van niemand zijn*. ManagementBoek.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage Publications.

Eindnoten

- 1 Programma MO (2021). *Programma brede aanpak maatschappelijke onrust en ongenoegen; Jaarverslag 2021*.
- 2 Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust. (z.d.) *Begrippenkader*. Op 11 februari 2026 ontleend aan <https://maatschappelijkeonrust.nl/>
- 3 Programma MO (2022). *Meerjarenplan Programma*. Ministerie van BZK.
- 4 VNG. (2024). *Agenda Maatschappelijke Onrust 2024-2026*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 5 Boonstra, W. (2025, 8 oktober). *Burgemeesters zien maatschappelijke onrust toenemen*. Binnenlands Bestuur.
- 6 VNG. (2024). *Agenda Maatschappelijke Onrust 2024-2026*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- 7 Moors, H. (2023). Protest in Coronatijd: Kijken naar maatschappelijke onrust en rellen. *Cahiers Politiestudies* 2023/2, nr. 67, pp. 215-248.
- 8 Het onderzoek hebben wij uitgevoerd tussen september 2025 en maart 2026 en kent vijf samenhangende bouwstenen: een korte verkenning van relevante literatuur, een analyse van beleidsdocumenten en rapportages, 18 gesprekken met 21 betrokkenen, een gezamenlijke reflectiesessie en ten slotte de verslaglegging. De literatuurstudie vormde de basis voor een conceptueel kader; de documentanalyse bood zicht op de context, ontwikkeling en opbrengsten van het programma; de gesprekken en reflectiebijeenkomst brachten ervaringen en praktijkperspectieven naar voren. Gedurende het traject hebben we daarnaast op drie momenten onze inzichten voorgelegd en verdiept in gesprek met een klankbordgroep, bestaande uit 5 medewerkers van BZK, ESS, Politie en VNG die betrokken zijn bij het programma MO.
- 9 De 'casus Staphorst' kwam in meerdere gesprekken aan de orde, maar is ook uitgebreid te vinden in openbare bronnen, zoals AD (2022, 19 november). *Relschoppers verhinderen Zwarte Piet-protest in Staphorst: politie start onderzoek, KOZP doet aangifte*. Algemeen Dagblad, maar ook Inspectie Justitie en Veiligheid (2023). *Rapport Politieoptreden bij de demonstratie van Kick Out Zwarte Piet in Staphorst*. Inspectie Justitie en Veiligheid
- 10 Zie o.a. NOS (2022, 19 november). *Intocht Sinterklaas in Staphorst verloopt in grimmige sfeer*. Ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2453015-intocht-sinterklaas-in-staphorst-verloopt-in-grimmige-sfeer>
- 11 Onderdeel van de herijking was: ESS 2 fte voor anti-institutionele tendensen en VNG 1 fte voor frontoffice; heidagen met een opgavecoach voor gespreksbegeleiding; scope-reductie naar kernfuncties en rolafspraken (e.g. ESS gaat over migratiesignalen en JenV focust op bestuurlijke kaders).
- 12 Programma MO (2022). *Meerjarenplan Programma*. Ministerie van BZK.

Eerder publiceerde de NSOB

2026

Stijl van de staat

Over de verleiding van New Public Brutalism en de zoektocht naar responsief gezag

Mark van Twist, Jesse Segers

Toegankelijk. Toch?

Over het wat en hoe van essentiële (gedigitaliseerde) dienstverlening
Georgina Kuipers, Annemarie Drahmman, Jesse Dusseljee, Jurgen Goossens, Giel Heeringa, Erna Ruijter

Burgers in de pas of passend burgerschap

Vier praktijken van democratisch burgerschap

Marlies Honingh, Jessie Samwel, Teun Toonen, Henk den Uijl

Weten van Wetenschap

Een analyse van de beleidsmatige en politieke omgang met onderwijs-onderzoek naar basisvaardigheden

Marlies Honingh, Teun Toonen, Jessie Samwel, Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Henk den Uijl

Democratie voorbij de machinerie

Marlies Honingh

Rijksbrede strategie of strategie Rijksbreed?

Oplegnotitie bij essay Strategisch ongemak organiseren

Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Strategisch ongemak organiseren

Over de ontwikkeling van strategische functies bij de Rijksoverheid

Jorgen Schram, Laura Schröer, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Verbeelding verbindt

Over de inzet van ruimtelijke identiteit bij het organiseren van gemeenschapskracht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Quirine Ganzeboom, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat, Geerten Boogaard

Kiezen is (voortdurend) delen

Denken over identiteit en de toekomst van de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

Christiaan van der Kaaij, Jesse Dusseljee, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

New Public Brutalism?

Tegenspel bieden aan de tijdgeest

Mark van Twist, Shivant Jhagroe

Toegedekte politiek

Destructieve dynamieken in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand doorbreken

Henk den Uijl, Marije Huiting, Jesse Dusseljee, Mark van Twist

2025

Noblesse oblige

De kracht van reflectie aan de top van het openbaar bestuur

Yvonne Burger, Georgina Kuipers, Jessie Samwel

Verhalen(d) verknopen

Hoe je stem geeft aan het stille midden

Annemarie van der Wilt, Martin Schulz, Mark van Twist, Bart Brandsma, Olga van Kalles, Pieter van Ree, Coen Smit

(On)gehoorzaam bestuur

In het onderwijs

Henk den Uijl, Marlies Honingh, Jessie Samwel, Eva Kloet

Ruimte om te bouwen, ruimte om te groeien

Quick-scan van de werking van de Utrechtse Aanpak

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Edwin Buitelaar, Jesse Dusseljee, Hasna el Morabit

Volgens het boekje

Een bestuurskundige verkenning van langetermijnstrategie voor zeespiegelstijging

Martijn van der Steen, Teun Toonen, Robin Hill, Jorren Scherpenisse

Ontwerper ontmoet publieke zaak

Omgaan met spanningsvolle praktijken van ontwerpende en ambtelijke professionals

Andrea Frankowski, Tijs van de Vijver, Myrthe van Delden

(N)iets te kiezen

Scenario's voor landelijke coördinatie van de aanpak van huiselijk geweld, kindermishandeling en geweld tegen vrouwen

Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Annemarie van der Wilt, Marije Huiting, Laura Schröer, Martijn van der Steen

Doe dit (niet)

De inbedding van de Gelijke Kansen Alliantie binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Eva Kloet, Robin Hill, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Neutraliteit tussen zijn en worden

Een denkraam voor neutraal handelen door burgemeesters

Quirine Ganzeboom, Henk den Uijl, Tijs van de Vijver, Paul Frissen, Martin Schulz

(Kilo)meters maken

Grip krijgen op de relatie tussen governance en productie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jorren Scherpenisse, Tom Lubbers, Nancy Chin-A-Fat, Martin Schulz

Hoe aanstekelijk kan je het maken

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor

Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)rden werkelijkheden

Hoe taal de sociale zekerheid vormt

Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van hier

Over de centrale rol van decentraal bestuur

Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein

Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,

Martijn van der Steen

‘De mensen in het land’

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is

Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied

Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine

Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review

Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van ‘de alleenverdienersproblematiek’

Andrea Frankowski, Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Tijs van de Vijver,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2026

ISBN NUMMER

978-90-837127-4-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.