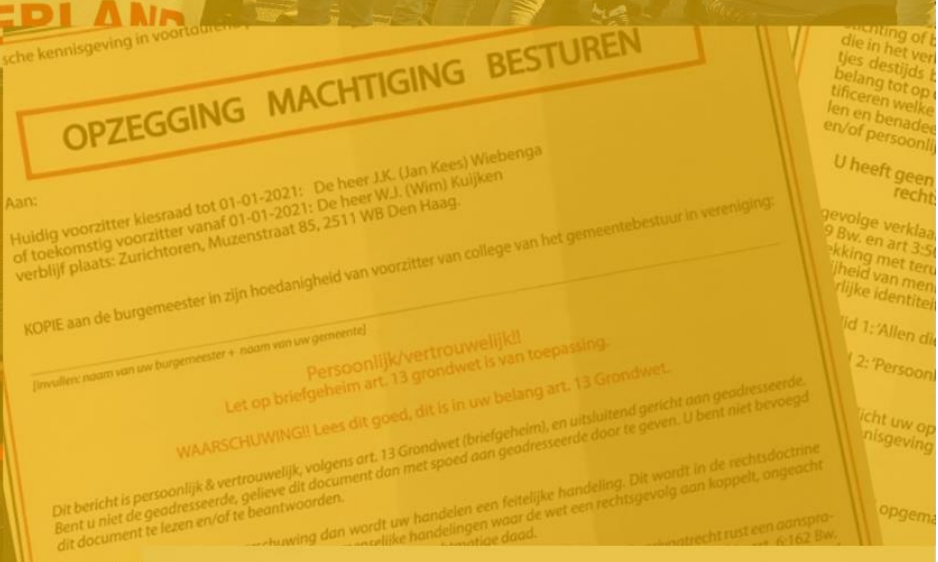


# Krachten bundelen bij onrust: de sleutel tot begrip en actie

Een onderzoek naar de voorwaarden waaronder  
netwerksamenwerking kan bijdragen aan de sensemaking  
van maatschappelijke onrust



## Colofon

Maud Temmen

Studentnummer: 6473105

Email: m.m.temmen@uu.nl

Datum: 29 juni 2023

Master Bestuur en Beleid

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht

Begeleider en eerste beoordelaar: Dr. Harmen Binnema

Tweede beoordelaar: Dr. Margo Trappenburg

*De foto's op de voorpagina zijn afkomstig van de volgende bronnen:*

- *Omgekeerde vlag: Dijkstra (2022)*
- *Demonstratie Extinction Rebellion : De Swart (2021)*
- *Stickers tegen coronamaatregelen : Kristiaans (2021)*
- *Brief soevereinen : Heesterbeek (2021)*
- *Projecties Erasmus brief : Kleuver (2023)*
- *Pegida demonstratie : ANP (2019)*
- *Regenboogvlag : DUB (2015)*
- *Rellen Staphorst : ANP (2023)*



# Voorwoord

Beste lezer,

Met genoegen presenteer ik u de scriptie met de titel: *'Krachten bundelen bij onrust: de sleutel tot begrip en actie'* voor de master Bestuur en Beleid, aan het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht.

Op het voorblad ziet u een collage van beelden die maatschappelijke onrust in Nederland illustreren. Van klimaatdemonstraties tot omgekeerde Nederlandse vlaggen, en van brieven voor uitschrijving bij de Nederlandse staat tot projecties op de Erasmusbrug. Maatschappelijk onrust is een veelzijdig fenomeen, zowel in termen van onderwerpen als uitingen. Met deze collage hoop ik een glimp van deze veelzijdigheid aan u te tonen.

De afgelopen vijf maanden heb ik namelijk veel geleerd over de veelzijdigheid van dit verschijnsel en de daaraan verbonden complexiteit. Mijn onderzoek richtte zich op Nederlandse gemeenten en de voorwaarden waaronder netwerksamenwerking kan bijdragen aan het opvangen, interpreteren en adequaat reageren op signalen van maatschappelijke onrust. Door in gesprek te gaan met twintig gemeentemedewerkers werkzaam op de thema's radicalisering, polarisatie, veiligheid en inclusie, heb ik inzicht gekregen in hoe maatschappelijke onrust zich binnen gemeenten manifesteert, hoe gemeenten hiermee omgaan en met wie ze hierin samenwerken. Daarbij heb ik mogen ontdekken waar gemeenten tegenaan lopen en waar ze juist erg succesvol in blijken te zijn. Ik wil mijn respondenten bedanken voor hun deelname aan mijn onderzoek, met veel belangstelling heb ik geluisterd naar hun verhalen. Ook kijk ik terug op inspirerende gesprekken voor en na de interviews over de complexiteit van maatschappelijke onrust en de rol van de overheid hierin. Deze gesprekken hebben mij aan het denken gezet.

Verder wil ik een aantal mensen bedanken voor hun hulp en steun tijdens het schrijven van mijn scriptie. Allereerst wil ik Harmen Binnema, mijn begeleider, bedanken voor zijn constructieve feedback in onze wekelijkse scriptiebijeenkomsten. Ook ben ik Emile Stekelenburg en Sophie van Dijk dankbaar voor het meedenken gedurende het scriptieproces. Ook wil ik mijn ouders bedanken voor de tijd die ze gestoken hebben in het kritisch doornemen van mijn scriptie. Daarnaast wil ik Scott Douglas en Marlot Kuiper bedanken voor hun kritische en waardevolle inzichten. Het schrijven van deze scriptie over een relevant onderwerp voor de praktijk heeft mij veel plezier gebracht, en ik hoop met mijn inzichten een waardevolle bijdrage te leveren aan het Living Lab-project over de aanpak van radicalisering binnen de Gemeente Arnhem.

Ten slotte wil ik mijn vriendinnen van de B&O-bachelor en de vrienden die ik heb gemaakt bij de master Bestuur en Beleid bedanken voor de bijna dagelijkse studeersessies in de Universiteitsbibliotheek en de talloze koffiepauzes waarin ik mijn scriptiedilemma's aan hen kon voorleggen. Het inleveren van deze scriptie markeert tevens het einde van mijn tijd als student bij Universiteit Utrecht en daarom wil ik hen ook graag bedanken voor de geweldige studententijd die ik in Utrecht heb gehad.

Voor nu wil ik u veel leesplezier wensen.

Met vriendelijke groet,

Maud Temmen (6473105)



## Samenvatting

Maatschappelijke onrust wordt ervaren als een steeds vaker voorkomend fenomeen in Nederland. Op het nieuws zien we het aantal demonstraties en protesten toenemen, ervaren we een verharding van het politieke debat en horen we dat het aantal afgehaakte Nederlanders toeneemt. Hoewel maatschappelijke onrust past binnen een gezonde democratie waarin een kritisch geluid gegeven wordt richting de huidige regering, neemt het ook risico's voor de rechtstaat met zich mee doordat het kan escaleren in onder andere rellen, bedreigingen of racisme. Vaak duiden vroege aanwijzingen al op het ontstaan van maatschappelijke onrust, maar de signalering hiervan is ingewikkeld. Het belang van sensemaking, het opmerken, duiden van en reageren op signalen, is daardoor groot.

Maatschappelijke onrust kan omschreven worden als een *wicked problem*. De verwachting is dat een vorm van netwerksamenwerking kan bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust, omdat het bijeenbrengen van diverse perspectieven bijdraagt aan het begrip van de onderliggende oorzaken en definiëring van het probleem. Tevens verhoogt netwerksamenwerking de kans op adequaat handelen, doordat partijen verschillende kennis hebben over het probleem en er gecoördineerde actie kan plaatsvinden. In dit onderzoek is daarom onderzocht onder welke voorwaarden netwerksamenwerking kan bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. De hoofdvraag luidde als volgt: *“Aan welke voorwaarden moet netwerksamenwerking voldoen om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust?”*.

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn semigestructureerde interviews gehouden met twintig respondenten werkzaam onder de titels beleidsmedewerker, beleidsadviseur of programmamanager op onder andere de onderwerpen radicalisering, veiligheid, polarisatie of inclusie bij diverse gemeenten. Uit deze interviews is gebleken dat maatschappelijke onrust een moeilijk te definiëren begrip is en dat dit fenomeen op veelzijdige wijzen tot uiting komt. Ook is de omgang met maatschappelijke onrust complex, aangezien iedere casus vraagt om maatwerk en omdat de overheid zelf in sommige casussen het onderwerp van onrust is.

Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten verschillende vormen van netwerksamenwerking toepassen, maar dat er geen specifieke vorm van netwerksamenwerking is die het meest geschikt is voor de sensemaking van maatschappelijke onrust. Iedere vorm van netwerksamenwerking levert op een andere manier en moment een bijdrage. Hierbij bleek dat de structuur wat betreft coördinatie en leiding geen invloed heeft op de mate waarin het netwerk de potentie heeft om succesvol te zijn in sensemaking.

Verder blijkt uit het onderzoek dat het belangrijk is om diverse perspectieven samen te brengen voor het opvangen en duiden van signalen. Gemeenten missen echter bepaalde perspectieven in hun netwerken, zoals inwoners met een anti-overheids sentiment, docenten, sportcoaches en bepaalde gemeente-afdelingen binnen het sociale domein. Daarnaast hebben netwerken de potentie om elkaar aan te vullen in het proces van succesvolle sensemaking, maar er kan meer aandacht zijn voor continu reflecteren, duidelijkheid in rollen en veerkracht. Ook blijkt uit het onderzoek dat het zeer belangrijk is om binnen de netwerken aandacht te hebben voor wederkerigheid, het opbouwen van vertrouwensbanden en het onderhouden van korte communicatielijntjes.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat het bijdraagt aan kennis over sensemaking binnen netwerksamenwerkingen en de toepasbaarheid van sensemaking in een context van maatschappelijke onrust. Daarnaast biedt het onderzoek inzicht in opvattingen over het concept maatschappelijke



onrust. Maatschappelijk gezien is het onderzoek relevant omdat het inzicht geeft in hoe netwerksamenwerking kan helpen bij het begrijpen en adequaat reageren op maatschappelijke onrust. Het onderzoek belicht ook de uitdagingen waar gemeentemedewerkers mee te maken hebben en biedt mogelijke oplossingen, waarvan andere gemeenten kunnen leren en toepassen.

Vanuit dit onderzoek worden een aantal aanbevelingen geformuleerd voor gemeenten waarbij de nadruk ligt op 'krachten bundelen'. Allereerst wordt aangeraden om het thema maatschappelijke onrust binnen alle gemeentedomeinen die met burgers in contact staan op de agenda te zetten en hen bewust te maken van hun rol in de signalering van maatschappelijke onrust. Daarbij is het handig om één programmamanager te hebben die signalen bundelt en contacten met de diverse afdelingen onderhoudt. De tweede aanbeveling luidt: breng signalen en informatie van de verschillende netwerken samen in een overleg met gemeenteambtenaren. Ieder netwerk kan namelijk een bijdrage leveren aan de sensemaking van maatschappelijke onrust, maar hiervoor is het van belang om samen te werken tussen netwerken en het thema maatschappelijke onrust binnen ieder netwerk op de agenda te zetten.

Ten slotte wordt aangeraden om kritisch te kijken naar alle netwerken binnen de gemeente die zich bezighouden met maatschappelijke onrust en te onderzoeken welke perspectieven missen. Daarbij wordt vanuit het onderzoek specifiek aangeraden om te zoeken naar personen die in contact staan met groepen inwoners waar een anti-overheidssentiment heerst en hen te betrekken bij de verschillende netwerken. Door de krachten binnen de gemeente te bundelen, kan er beter begrip gekregen worden van het complexe fenomeen maatschappelijk onrust, wat kan leiden tot adequate acties.



# Inhoud

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding .....	8
1.1. Aanleiding.....	8
1.2. Probleemstelling.....	8
1.3. Doel- en vraagstelling.....	9
1.4. Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5. Maatschappelijke relevantie .....	10
1.6. Leeswijzer .....	11
2. Theoretisch verkenning.....	12
2.1. Maatschappelijke onrust.....	12
2.1.1. Definitie maatschappelijke onrust .....	12
2.1.2. Ontstaan maatschappelijke onrust in Nederland.....	13
2.1.3. Maatschappelijke onrust als ‘very wicked’ problem .....	15
2.2. Sensemaking.....	15
2.2.1. Definitie sensemaking .....	16
2.2.2. Het sensemakingsproces.....	17
2.2.3. Succesvolle sensemaking.....	18
2.3. Netwerksamenwerking .....	19
2.3.1. Definitie netwerksamenwerking .....	20
2.3.2. Vormen van netwerksamenwerking .....	20
2.4. Conclusie theoretische verkenning .....	22
3. Methoden.....	24
3.1. Inleiding .....	24
3.2. Keuze voor kwalitatief onderzoek.....	24
3.3. Operationalisatie .....	24
3.3.1. Netwerksamenwerking .....	25
3.3.2. Sensemaking.....	25
3.4. Dataverzameling.....	27
3.5. Onderzoeksdesign .....	28
3.6. Kwaliteitscriteria.....	28
3.7. Ethiek in het onderzoek.....	29
4. Resultaten.....	31
4.1. Maatschappelijke onrust.....	31
4.1.1. Definitie maatschappelijke onrust .....	31



4.1.2. Uitingen van maatschappelijke onrust.....	33
4.2. Netwerksamenwerking .....	37
4.2.1. Samenwerkingen binnen de gemeente en lokale driehoek.....	37
4.2.2. Samenwerkingen met professionals .....	40
4.2.3. Gemeente-brede samenwerkingen .....	44
4.2.4. Verschillen tussen de vormen van netwerksamenwerking.....	47
4.3. Sensemaking.....	49
4.3.1. Sensemaking binnen gemeentelijke samenwerkingen .....	49
4.3.2. Sensemaking binnen netwerksamenwerkingen met professionals.....	51
4.3.3. Sensemaking binnen gemeente-brede netwerken .....	57
4.3.4. Sensemaking in een combinatie van netwerken.....	58
4.4. Omgaan met maatschappelijke onrust .....	59
5. Conclusie en discussie .....	63
5.1. Conclusie .....	63
5.2. Discussie .....	68
5.2.1. Koppeling aan de literatuur en suggesties vervolgonderzoek .....	68
5.2.2. Reflecties op het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek .....	70
5.2.3. Praktische implicaties.....	72
6. Literatuurlijst .....	74
Bijlage 1: Topiclijst 1 <sup>e</sup> ronde interviews .....	80
Bijlage 2: Formulier informed consent.....	83
Bijlage 3: Respondentenlijst .....	84
Bijlage 4: Codeboom .....	85

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

'Verlies elkaar niet als polarisatie dichtbij komt.' Waarschijnlijk heeft bijna iedereen deze spotjes van SIRE met discussies over klimaatverandering, corona of immigratie de afgelopen maanden wel langs zien komen. 75% van de Nederlanders heeft het gevoel dat polarisatie toeneemt en dat dit zichtbaar is in de verharding van het politieke debat, het vasthouden aan eigen gelijk, het niet luisteren naar elkaar en de in hun ogen extreme uitingen (Sociaal Cultureel Planbureau, 2022). Daarnaast blijkt dat 69% van de Nederlanders geen of weinig vertrouwen heeft in de overheid en het aantal 'afgehaakte' Nederlanders neemt toe (De Voogd & Cupernus, 2021). In het nieuws zien we ook dat demonstraties en protesten toenemen en dat deze steeds vaker gepaard gaan met geweld, zoals bij de coronademonstraties, de zwarte piet discussie, boerenprotesten en Black Lives Matter beweging (Plas & Visser, 2021). Kortom, maatschappelijke onrust wordt in toenemende mate in Nederland ervaren.

Er is sprake van maatschappelijke onrust wanneer maatschappelijk onbehagen de bovenstroom van de samenleving wordt (Steur et al., 2017, p.2). Maatschappelijke onrust zijn de zichtbare uitingen van maatschappelijk onbehagen, waarbij het risico bestaat op escalatie en verstoring van de openbare orde en veiligheid. Maatschappelijk onbehagen kan omschreven worden als een soort verborgen angst van burgers dat de staat de verkeerde kant op gaat. Ondanks dat maatschappelijk onbehagen van alle tijden is, is het de laatste jaren krachtiger geworden (Steur et al., 2017). In principe is maatschappelijke onrust geen probleem. Maatschappelijke onrust past binnen een goed functionerende democratie waarin een kritisch geluid gegeven wordt richting de huidige regering (Plas & Visser, 2021).

Echter, steeds vaker loopt het uit op radicale, strafbare en grootschalige acties (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2021). Hierbij kan gedacht worden aan de coronarellen in Eindhoven, groepen pedojagers en de demonstranten met fakkels bij het bezoek van Sigrid Kaag in Twente dit jaar (NOS, 2023). Maatschappelijke onrust heeft de potentie om te escaleren en daarmee een bedreiging te vormen voor de rechtsstaat (Jovanović et al. 2012; Van Hoek et al., 2007). Daarnaast wordt maatschappelijk onbehagen gezien als een voedingsbodem voor radicalisering (Moghaddam, 2005). Het wordt daarom als belangrijk geacht dat hierop preventief gehandeld wordt, maar dit blijkt erg lastig te zijn (Witte & Van Wonderen, 2018).

## 1.2. Probleemstelling

Maatschappelijke onrust wordt namelijk vaak ervaren als iets 'onverwachts'. Echter, maatschappelijke onrust ontstaat vrijwel nooit uit het niets. Zoals hierboven beschreven, is er vaak sprake van maatschappelijk onbehagen dat kan omslaan in maatschappelijke onrust (Witte & Van Wonderen, 2018, p.258). Er zijn dus al signalen aanwezig die duiden op maatschappelijke onrust. Echter, deze worden moeilijk opgevangen of niet herkend, omdat er geen duidelijk lijstje bestaat van symptomen van maatschappelijke onrust. Daarnaast staat er niet vast of en hoe maatschappelijke onrust aan de oppervlakte komt (Witte & Van Wonderen, 2018, p.263). Om adequaat te kunnen reageren op signalen van maatschappelijke onrust, is *sensemaking* van belang. Dit concept omvat het proces waarin mensen, in een sociale omgeving, signalen opmerken, hier een betekenis aan geven en vervolgens de situatie en hun rol daarbinnen duiden. Dit proces vormt de basis voor (verdere) actie (Giuliani, 2016; Maithlis & Sonenshein, 2010; Weick et al., 2005;). Het gaat daarbij dus om vragen als: "Wat valt ons op?", "Wat kan dit signaal betekenen?", "In hoeverre is er sprake van een probleem?" en "Wat moet ik vanuit mijn rol doen?"





Vanuit de literatuur kan verwacht worden dat netwerksamenwerking bijdraagt aan het sensemakingsproces. Maatschappelijk onrust kan namelijk omschreven worden als een *'Very wicked problem'* volgens Alford en Head (2017). Alford en Head (2017) stellen dat problemen *'very wicked'* zijn wanneer zowel het probleem als de oplossingen onduidelijk zijn en wanneer er sprake is van betrokkenheid van verschillende stakeholders bij het probleem, met verschillende perspectieven op het probleem en belangen hierbij. Zo is er onduidelijkheid over wat precies het probleem van maatschappelijke onrust is.

Maatschappelijke onrust bevindt zich op het snijvlak tussen vrijheid van meningsuiting en radicalisering, opruiming en discriminatie. In sommige gevallen leidt maatschappelijke onrust tot positieve effecten, zoals veranderingen in beleid, terwijl in andere gevallen maatschappelijke onrust kan escaleren in bedreigingen of geweld (Helsloot et al., 2014). Daarnaast is er geen eenduidige oplossing voor *'het probleem'*. Het karakter van maatschappelijke onrust kan per situatie verschillen, waardoor er niet één soort beleid op toegepast kan worden. Zo kan in sommige situaties het handelen van het openbaar bestuur leiden tot (terugkerende) rust in de wijk, terwijl het in andere situaties juist kan leiden tot escalaties (Helsloot et al., 2014). Ten slotte hebben allerlei professionals een ander perspectief en belang bij het probleem (Witte & Van Wonderen, 2018). Zo zal een professional bij de GGZ de situatie vanuit een zorgperspectief bekijken, terwijl een politieagent er met een veiligheidsbril naar kijkt.

Zoals eerder gezegd draagt netwerksamenwerking volgens de wetenschappelijke literatuur bij aan de omgang met wicked issues, zoals maatschappelijke onrust (Head & Alford, 2013; Head, 2019; Klijn & Kloppenjan, 2015;). Netwerksamenwerking kan namelijk bijdragen aan het begrip van de onderliggende oorzaken van het probleem en wat het probleem precies is. Daarnaast verhoogt samenwerking de kans op adequaat handelen, doordat partijen verschillende kennis hebben over het probleem en er gecoördineerde actie kan plaatsvinden (Head & Alford, 2013). Daarnaast blijkt uit rapporten dat de praktijk ook vraagt om netwerksamenwerking voor de (vroeg) signalering van maatschappelijke onrust (Van Hoek et al., 2009; Witte & Van Wonderen, 2018).

### **1.3. Doel- en vraagstelling**

Hierboven is toegelicht hoe er vanuit zowel wetenschappelijke als praktische literatuur wordt verwacht dat netwerksamenwerking kan bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Echter, netwerksamenwerking is geen eenduidig concept. De vorm van het netwerk en de verhoudingen binnen dit netwerk zijn namelijk van invloed op de uitkomsten van het netwerk (Provan & Kenis, 2007). In dit onderzoek wordt er daarom gezocht naar hoe netwerksamenwerking eruit moet zien om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. De hoofdvraag luidt daarmee als volgt:

*"Aan welke voorwaarden moet netwerksamenwerking voldoen om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust?"*.

Dit onderzoek zal zich richten op Nederlandse gemeenten. Om antwoord te geven op de hoofdvraag zijn er verschillende theoretische en empirische deelvragen opgesteld. Deze staan hieronder beschreven.

#### Theoretische deelvragen

- Hoe kan het concept maatschappelijke onrust gedefinieerd worden?
- Hoe ontstaat maatschappelijke onrust en hoe komt het tot uiting?



- Wat wordt er verstaan onder het begrip sensemaking?
- Hoe komt sensemaking tot stand?
- Wat wordt er verstaan onder netwerksamenwerking?
- Welke vormen van netwerksamenwerking worden onderscheiden in de literatuur?
- Hoe zijn de concepten van maatschappelijke onrust, sensemaking en netwerksamenwerking met elkaar verbonden?

#### Empirische deelvragen

- Hoe definiëren ambtelijke professionals van gemeenten het concept maatschappelijke onrust?
- Op welke wijze komt maatschappelijke onrust binnen gemeenten tot uiting?
- Welke vormen van netwerksamenwerking passen gemeenten toe voor de omgang met maatschappelijke onrust?
- In hoeverre komen de verschillende succesfactoren van sensemaking terug in de verschillende vormen van netwerksamenwerking die gemeenten toepassen?
- Wat doen gemeenten in de omgang met maatschappelijke onrust?

De theoretische deelvragen zijn onderzocht door middel van een theoretische verkenning (hoofdstuk 2). De empirische deelvragen zijn onderzocht door middel van semigestructureerde interviews met gemeentemedewerkers die werkzaam zijn op de thema's radicalisering, inclusie, polarisatie of veiligheid. Aan het onderzoek hebben 20 respondenten deelgenomen van 17 verschillende gemeenten in Nederland.

### **1.4. Wetenschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is om verschillende redenen wetenschappelijk relevant. Allereerst is er vooral veel onderzoek gedaan naar sensemaking binnen en door organisaties (Maithlis, 2005; Schildt et al. 2020; Weick, 1995). Dit onderzoek richt zich op sensemaking binnen netwerksamenwerkingen en draagt daarmee bij aan de kennis over sensemaking en de toepasselijkheid van dit concept op netwerksamenwerkingen.

Ten tweede wordt het concept sensemaking voornamelijk binnen de crisisliteratuur gebruikt (Boin et al., 2005; Lu & Xue, 2016; Weick et al., 2005). Aangezien maatschappelijke onrust als fenomeen vergelijkbaar is met fenomenen als crisis en onverwachte gebeurtenissen, gezien de hoge mate van onzekerheid, onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid en de aanwezigheid van vroege signalen, wordt het concept sensemaking toegepast op deze context. Door dit concept in de context van maatschappelijke onrust te plaatsen, kan er meer inzicht verkregen worden in het concept sensemaking en de toepasselijkheid binnen deze context.

Ten slotte blijkt uit de literatuur en in de praktijk discussie te bestaan over de definitie van het concept maatschappelijke onrust (o.a. Çemen & Yörük, 2022; Johannink et al., 2013; Jovanović et al., 2012). Een discussie die ook passend is, gezien maatschappelijke onrust beschreven kan worden als een wicked issue. Door in dit onderzoek zowel in de theoretische verkenning verschillende definities van onderzoekers te beschrijven als in de praktijk te vragen aan respondenten hoe zij dit begrip definiëren, levert dit onderzoek een bijdrage aan de discussie over de definiëring van dit concept.

### **1.5. Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het inzicht biedt in hoe netwerksamenwerking kan bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. In de praktijk blijkt dat gemeenten het



lastig vinden om maatschappelijke onrust in een vroeg stadium te signaleren, op een juiste manier signalen van maatschappelijke onrust te duiden en te bepalen hoe ze hiermee om kunnen gaan. Dit zorgt ervoor dat maatschappelijke onrust soms escaleert in onder andere rellen of illegale demonstraties. Succesvolle sensemaking is van belang om vroeg en adequaat op maatschappelijke onrust te reageren. Deze inzichten kunnen gebruikt worden door gemeenten en regio's bij het opzetten en/of vormgeven van netwerken die zich bezighouden met maatschappelijke onrust.

Daarnaast legt dit onderzoek een aantal elementen met betrekking tot maatschappelijke onrust bloot waar gemeentemedewerkers mee worstelen, zoals de online signalering van maatschappelijke onrust, en waar ze mogelijk behoefte aan hebben, zoals handelingsperspectieven. Deze kennis draagt daarmee bij aan het beeld van de behoeften van gemeenten met betrekking tot de omgang met maatschappelijke onrust. Ten slotte is maatschappelijke onrust een lastig fenomeen. Het is een breed begrip, met veel verschillende uitingsvormen en er is geen handboek hoe gemeenten hiermee om moeten gaan. Door in dit onderzoek te beschrijven hoe gemeenten pogingen doen om hiermee om te gaan, kunnen andere gemeenten hier mogelijk ideeën uit halen en toepassen binnen de eigen gemeente.

## **1.6. Leeswijzer**

Hierna zal er ingegaan worden op de theoretische verkenning. In dit hoofdstuk worden de verschillende concepten van de onderzoeksvraag uiteengezet en worden deze vervolgens in een theoretisch model bijeengebracht. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 stilgestaan worden bij de methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt. Hier zal ook ingegaan worden op de waarborging van de kwaliteitscriteria en hoe er is omgegaan met ethiek binnen dit onderzoek. Aansluitend zullen de resultaten besproken worden. Ten slotte zal er een conclusie op de hoofdvraag geformuleerd worden en wordt in de discussie het onderzoek kritisch besproken.



## 2. Theoretisch verkenning

Voor dit onderzoek is het belangrijk om de verschillende concepten binnen de onderzoeksvraag te definiëren en toe te lichten. Deze theorieweergave heeft als doel om meer inzicht te bieden in de verschillende concepten. Hiervoor zal allereerst ingegaan worden op een definitie van het concept maatschappelijke onrust. Vervolgens zal er stilgestaan worden bij de oorzaken van maatschappelijke onrust, het ontstaan van maatschappelijke onrust en hoe maatschappelijke onrust gedefinieerd kan worden als een wicked problem. Aansluitend zal er ingegaan worden op de definitie, het proces en succesfactoren van het concept 'sensemaking'. Daarna zal het concept netwerksamenwerking geduid worden en zullen een aantal vormen van netwerksamenwerking besproken worden. Ten slotte zullen de verschillende concepten bij elkaar gebracht worden in een theoretisch model.

### 2.1. Maatschappelijke onrust

Maatschappelijke onrust komt de laatste jaren steeds vaker hoog op de politieke agenda te staan. Het is een groeiende zorg bij lokale gemeenten en het belang om maatschappelijke onrust te voorkomen wordt door veel partijen benadrukt. Tegelijkertijd blijkt uit de literatuur dat het lastig is om tot een goede definitie te komen van dit concept. Waar de een de situatie omschrijft als een crisis, kan de ander dit duiden als maatschappelijke onrust. Daarnaast is maatschappelijke onrust een negatief geladen term, terwijl maatschappelijke onrust ook kan leiden tot belangrijke beleidsveranderingen (Helsloot & Veld, 2014; Van Hoek et al., 2009). In dit onderdeel zal er daarom stilgestaan worden bij de definitie van maatschappelijke onrust, het ontstaan van maatschappelijke onrust en hoe maatschappelijke onrust gedefinieerd kan worden als een *wicked problem*.

#### 2.1.1. Definitie maatschappelijke onrust

In de literatuur zijn er verschillende definities te vinden voor maatschappelijke onrust. In deze paragraaf zullen een aantal hiervan besproken worden.

Allereerst zijn er definities die stellen dat maatschappelijke onrust emotionele reacties zijn bij mensen als gevolg van een impactvol incident (Çemen & Yörük, 2022; Johannink et al., 2013). Daarentegen stellen andere bronnen dat dit niet het geval hoeft te zijn. Zo kan er ook maatschappelijke onrust ontstaan door grote ontwikkelingen, zoals klimaatverandering en inflatie of kleine incidenten. Steur et al. (2017) beschrijft dat er sprake is van maatschappelijke onrust wanneer maatschappelijk onbehagen de bovenstroom van de samenleving wordt. Maatschappelijk onbehagen kan omschreven worden als *“Een latente bezorgdheid onder burgers over de preciaire staat van de samenleving, die bestaat uit gepercipieerde achteruitgang op vijf aspecten van de samenleving: (I) verlies van vertrouwen in menselijk kunnen, (II) verlies van ideologie, (III) verlies van politieke macht, (IV) verlies van gemeenschapszin en (V) toenemende sociaaleconomische kwetsbaarheid”* (Steur et al., 2017, p.2). Ofwel, een soort verborgen angst van burgers dat de staat de verkeerde kant op gaat. Maatschappelijk onbehagen gaat daarbij vaak samen met een gevoel van onvrede of onmacht (De Lange & Zuure, 2018, p.16). Ook wordt maatschappelijk onbehagen vaak gebruikt als een verzamelterm voor verschillende emoties als angst, onvrede, vervreemding en onzekerheid die betrekking hebben tot een aantal veranderingen of gebeurtenissen waarvan mensen feitelijk nadeel ervaren of nadeel verwachten voor zichzelf en/of anderen (Van den Berg & Kok, 2021, p.8).

In het rapport van Van Vulpen et al. (2017, p.7) wordt de omslag naar de bovenstroom als volgt beschreven: *“Tussen onbehagen en onrust bevindt zich een kantelpunt, een punt waar onbehagen omslaat in onrust, waar door een soort eruptie het onbehagen naar buiten komt – zeg maar daar waar*



*het verschillende personen te veel wordt*". Onrust kan bijvoorbeeld tot uiting komen in protesten of ordeverstoringen (van Vulpen et al., 2017). De situatie na het omslagpunt wordt vaker in de literatuur aangeduid als maatschappelijke onrust (Jovanović et al., 2012, p.39). Ten slotte halen definities in de wetenschappelijke en praktische literatuur vaak aan dat maatschappelijke onrust risico's meebrengt voor de openbare orde en veiligheid (Bureau RVS, 2013; Johannink et al., 2013).

In dit onderzoek zullen verschillende definities samengevoegd worden om het begrip maatschappelijke onrust te definiëren. De definitie luidt als volgt: *"maatschappelijke onrust zijn zichtbare uitingen van maatschappelijk onbehagen, waarbij het risico bestaat op escalatie en verstoring van de openbare orde en veiligheid"*. In deze definitie wordt niet meegenomen dat er sprake moet zijn van een impactvol incident, omdat er ook maatschappelijke onrust bestaat over grotere ontwikkelingen in de maatschappij zoals klimaatverandering of toenemende vluchtelingenstromen. Daarnaast zal het 'kantelpunt' omschreven worden als 'zichtbare uitingen' om hiermee de definitie aan te scherpen.

### 2.1.2. Ontstaan maatschappelijke onrust in Nederland

Zoals hierboven is gesteld ligt aan de basis van maatschappelijke onrust, maatschappelijk onbehagen. In deze paragraaf zal allereerst ingegaan worden op waar deze gevoelens van onbehagen vandaan komen. Vervolgens zal er stilgestaan worden bij de aanleidingen voor maatschappelijke onrust.

In het artikel van Steur et al. (2017) wordt er ingezoomd op de Nederlandse context en welke ontwikkelingen van invloed zijn op het ontstaan van maatschappelijk onbehagen. Steur et al. (2017, p.6) stellen dat maatschappelijk onbehagen ontstaat door drie factoren. Allereerst gaan zij in op de sociaal-culturele verklaring. Daarbij stellen ze dat burgers minder stabiliteit vinden in de samenleving dan vroeger, door bijvoorbeeld toenemende individualisering, het gevoel dat 'de Nederlandse cultuur' verdwijnt en de toenemende scheiding tussen hoger- en lager opgeleiden. Geurkink & Miltenburg (2023) benoemen ook dat er sprake is van een ervaren afname van solidariteit en gedeelde normen en waarden.

Ten tweede halen Steur et al. (2017, pp. 6-7) een sociaaleconomische verklaring aan. Hierbij halen ze ontwikkelingen aan die lonen onder druk zetten en de arbeidsmarkt veranderen, zoals globalisering, automatisering en het toenemende vrij werkverkeer. Ook gaan ze in op (jeugd)werkloosheid en bezuinigingen. Hierbij noemen Geurkink & Miltenburg (2023) de terugtrekkende verzorgingsstaat ook als een belangrijke oorzaak voor maatschappelijk onbehagen. Mensen ervaren dat hun positie in de maatschappij instabieler wordt, dat ze zelf meer risico's moeten opvangen en dat het niet zeker is dat hun kinderen hoger op de sociale ladder eindigen dan zijzelf.

Ten derde gaan Steur et al. (2017, pp. 9-10) in op de politieke verklaring voor maatschappelijk onbehagen. Door europeanisering en globalisering hebben mensen het idee dat de nationale politiek weinig invloed heeft. Verder ervaren mensen minder houvast aan visies in de politiek. Politieke partijen hebben geen duidelijke ideologieën meer of een verhaal over hoe de toekomst eruit zou moeten zien. En partijen die dat wel hebben, houden voornamelijk vast aan 'vroeger, toen alles nog goed was'. Dit geeft burgers het gevoel van onbeheersbaarheid en machteloosheid (Geurkink & Miltenburg, 2023)

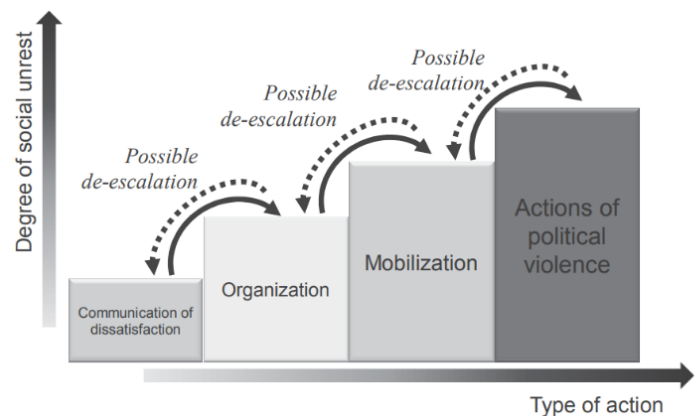
Kortom, door sociaal-culturele, sociaaleconomische en politieke ontwikkelingen ontstaat er meer maatschappelijk onbehagen, wat kan omslaan in maatschappelijke onrust. Echter, wat de aanleiding is voor deze omslag is moeilijk vast te stellen om een aantal redenen.



## Aanleiding escalaties van maatschappelijke onrust

Allereerst is maatschappelijke onrust complex. Men weet niet hoe de verschillende oorzaken met elkaar interacteren en wat daarvan de uitkomsten zijn. Daarnaast is er veel onzekerheid. Er zijn weinig data over de mate waarin oorzaken effecten hebben en welke oorzaken bestaan. Verder is er sprake van ambigüiteit. Het verschilt hoe groot mensen een risico op maatschappelijke onrust inschatten en welk risico ze acceptabel vinden. Hierdoor worden sommige gebeurtenissen geduid als maatschappelijke onrust en andere niet. Daarnaast is er sprake van *spill-over effecten*. De ene gebeurtenis kan een andere gebeurtenis in gang zetten en daardoor leiden tot meer maatschappelijke onrust (Jovanović et al., 2012, p.19).

In het artikel van Van Hoek et al. (2007) en in Jovanović et al. (2012, p.44) wordt een analyse-model gepresenteerd van het concept maatschappelijke onrust. Dit model is weergegeven in de figuur hiernaast. In dit model wordt gesteld dat maatschappelijke onrust vaak begint bij een aantal kleine incidenten en kan escaleren tot geweldsincidenten. In enkele gevallen kan er sprake zijn van een soort 'big bang scenario' naar aanleiding van een groot incident (Van Hoek et al., 2007, p.20). In hoeverre maatschappelijke onrust vervolgens escaleert is afhankelijk van een aantal factoren.



Figuur 1: analyse-model maatschappelijke onrust (Jovanović et al., 2012, p.44)

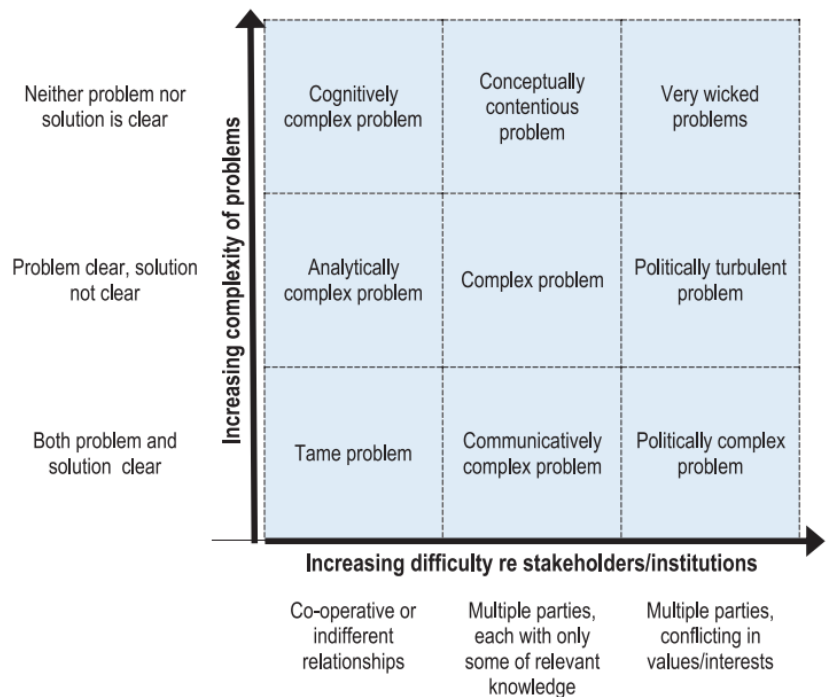
Zo kan maatschappelijke onrust escaleren door een symbolisch incident, wat de maatschappelijke ontevredenheid naar boven haalt. Dit is voornamelijk het geval wanneer er sprake is van een met emotie-geladen incident (Van Hoek et al., 2007, p.21). Een voorbeeld hiervan is de moord op en verkrachting van Sarah Everard in het Verenigd Koninkrijk door een politieagent. Door dit incident werd de al jarenlang ervaren ontevredenheid over politie- en straatgeweld/intimidatie tegen vrouwen zichtbaar in demonstraties (Launspach, 2023). Daarnaast kan maatschappelijke onrust escaleren door toenemende media-aandacht.

Ook is de mate waarin maatschappelijke onrust escaleert afhankelijk van crisismakelaars. Crisismakelaars kunnen burgers, de media en de overheid zijn. De mate waarin het escaleert is afhankelijk van hoe ze het incident definiëren en gebruiken (Van Hoek et al., 2007, p.5). Wanneer de media bijvoorbeeld breed rapporteert over een zwarte piet demonstratie in Urk, dan kan dat leiden tot meer maatschappelijke onrust. Maatschappelijke onrust is daarmee ook een subjectief begrip. Er is sprake van maatschappelijke onrust wanneer ofwel burgers, of de overheid of de media van mening is dat er sprake is van maatschappelijke onrust. Daarbij hebben sommige groepen belang om iets te definiëren als maatschappelijke onrust, omdat dit kan bijdragen aan het agenderen van hun politieke agenda (Van Hoek et al., 2007, p.24). Tegelijkertijd kan het handelen van crisis-makelaars ook bijdrage aan het verminderen van maatschappelijke onrust.

### 2.1.3. Maatschappelijke onrust als 'very wicked' problem

Op basis van de beschrijvingen hierboven kan geconcludeerd worden dat maatschappelijke onrust een zeer complex probleem is. Het fenomeen kan daarom omschreven worden als een 'very wicked' problem. Dit zijn problemen die complex, onvoorspelbaar, met een open einde en onhandelbaar beschouwd worden (Head & Alford, 2013). Andere voorbeelden hiervan zijn klimaatverandering en etnische ongelijkheid.

Alford & Head (2017) stellen dat niet alle complexe problemen wicked zijn, maar dat er verschillende niveaus zijn in 'wickedness'. De mate van 'wickedness' is afhankelijk van twee factoren: (1) de mate waarin het probleem en de oplossing duidelijk zijn, en (2) de mate waarin de belangen en waarden van betrokken partijen overeenkomen. Wanneer zowel de oplossing als het probleem onduidelijk is en stakeholders met elkaar conflicteren in belangen en waarden, dan is er sprake van een 'very wicked problem'.



Figuur 2: Alternatieve typen van complexe problemen (Head & Alford, 2017, p.402)

Uit de literatuur blijkt dat netwerksamenwerking, ook collaborative governance genoemd, wordt aanbevolen wanneer er sprake is van een wicked problem. Door samen te werken met professionals van andere domeinen kan er meer relevante kennis gewonnen worden over het probleem, kunnen er meer en betere oplossingen gevonden worden en wordt de implementatie van deze oplossingen versterkt (Head & Alford, 2013; Head, 2019; Klijn & Kloppenjan, 2015). Deze aanbeveling is ook terug te zien in de praktische literatuur over maatschappelijke onrust. Daar wordt aangeraden om een breed, lokaal netwerk te ontwikkelen van overheidsfunctionarissen en burgers die signalen kunnen opvangen van maatschappelijk onbehagen (Van Hoek et al., 2009; Witte & Van Wonderen). In paragraaf 2.3 zal er ingegaan worden op netwerksamenwerking.

## 2.2. Sensemaking

In de paragraaf hierboven is besproken dat maatschappelijke onrust vrijwel nooit uit het niets ontstaat. Er zijn meestal vroege signalen aanwezig die duiden op de ontwikkeling van maatschappelijke onrust (Witte & Van Wonderen, 2018). Echter, als deze signalen niet tijdig worden opgevangen of moeilijk herkenbaar zijn, dan kan maatschappelijke onrust ervaren worden als een onverwachte gebeurtenis. Hiermee is maatschappelijke onrust enigszins vergelijkbaar met crisis, aangezien een crisis meestal niet zomaar ontstaat, maar er al eerder gebeurtenissen zijn die duiden op de ontwikkeling van een crisis. Daarnaast is er bij een crisis ook sprake van onzekerheid, onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid (Boin et al., 2016). Om adequaat te reageren op signalen, wordt in de literatuur over crisis en onverwachte

gebeurtenissen, het belang van 'sensemaking' benadrukt (Boin et al., 2005; Lu & Xue, 2016; Weick et al., 2005). Dit concept zal in de volgende paragrafen toegelicht worden.

### 2.2.1. Definitie sensemaking

Karl Weick is een van de grondleggers van het concept 'sensemaking'. Dit concept kwam voort uit het bredere idee dat fouten die bestempeld worden als technisch falen, meestal (gedeeltelijk) toe te wijden zijn aan het handelen en het cognitieve begrip van mensen. Hierdoor kwam er in de wetenschap meer aandacht voor de complexe oorzaken van crises en welke organisatorische processen hierin een rol spelen. Sensemaking is een van de processen die belangrijk is voor het handelen van de organisatie (Kalkman, 2019; Maithlis & Sonenshein, 2010;).

Er is veel geschreven over het concept sensemaking in de contexten van crisis en verandering. Ondanks vele gelijkenissen tussen concepten is er geen eenduidige definitie van het concept sensemaking te vinden in de literatuur (Brown et al., 2008). Hieronder zullen verschillende definities van sensemaking toegelicht worden en zal er toegewerkt worden naar een definitie dat passend is binnen de context van maatschappelijke onrust.

Allereerst gaat sensemaking volgens veel onderzoekers in de kern om het begrijpelijk maken van bepaalde onzekere, verwarrende, onvoorspelbare en ambigue situaties (Brown et al., 2008; Colville, 2013; Kalkman, 2019; Klein et al., 2010; Maithlis & Sonenshein, 2010; Mills et al., 2010; Tilmard & Goddard, 2008; Weick et al., 2005). Kalkman (2019, p.650) omschrijft dit ook wel als "*the process of gaining an understanding of an ambiguous situation*". Daarbij verbinden mensen verschillende gebeurtenissen aan elkaar om begrip te creëren van wat er gaande is (Mills et al., 2010).

Daarnaast gaan veel definities van sensemaking in op het overgaan tot actie. Hoe er betekenis gegeven wordt aan een bepaalde situatie, bepaalt vervolgens hoe er gehandeld wordt (Giuliani, 2016; Kalkman, 2019; Klein et al., 2010). Giuliani (2016, p.220) omschrijft dit als volgt: "*Sensemaking can be seen as an infrastructure of the decision-making process or as an approach that serves to explain decision making and action: you make sense of reality and, on the basis of that reality, you start doing things*".

De meeste definities zijn gericht op het begrijpen van onzekere situaties en het overgaan tot actie op basis van deze betekenisgeving. Daarnaast zijn er ook onderzoekers die bredere definities aanhalen en daarbij het 'retrospectief' benoemen (Brown et al., 2008; Maithlis & Sonenshein, 2010; Weick et al., 2005;). Hiermee wordt bedoeld dat mensen vanuit hun ervaringen in het verleden kijken naar de signalen in het nu en vanuit hun herinneringen op zoek zijn naar gelijkenissen en verschillen. Vanuit deze ervaringen geven ze betekenis aan de situatie. Er wordt daarbij nog dieper ingegaan op hoe het begrip dus wordt gevormd.

In dit onderzoek zal er onder andere gebruik gemaakt worden van de definitie van sensemaking beschreven door Maithlis en Sonenshein (2010). Deze luidt als volgt: "*Sensemaking the process of social construction that occurs when discrepant cues interrupt individuals' ongoing activity, and involves the retrospective development of plausible meanings that rationalize what people are doing*" (Maithlis & Sonenshein, 2010, p.551). Deze definitie wordt gebruikt omdat deze duidelijk omschrijft waardoor mensen overgaan tot het proces van sensemaking. Daarnaast benoemt deze definitie expliciet 'plausible meanings'. Dat is van belang omdat het proces van sensemaking niet leidt tot objectieve en vaststaande betekenissen. Ten slotte omvat deze definitie het 'retrospectief'. Uit vaak geciteerde literatuur van onder andere Weick et al. (2005) blijkt dit van grote invloed te zijn op de sensemaking. Daarnaast benadrukt dit begrip wederom de subjectiviteit van sensemaking. Ook zal het laatste





onderdeel van de definitie van Giulianani (2016) meegenomen worden in de definitie, omdat dit het actie-onderdeel van sensemaking benadrukt.

Al met al, luidt de definitie van sensemaking in dit onderzoek als volgt: *“Sensemaking is het proces dat optreedt wanneer individuen te maken hebben met een ambigue situatie. Het is een sociaal proces waarbij vanuit ervaringen in het verleden mogelijke betekenissen gegeven worden aan een situatie en het handelen daarbinnen. Het heeft als doel om de situatie en het eigen handelen hierbinnen te rationaliseren. Deze betekenisgeving vormt de basis voor (verdere) actie.”* Voor deze definitie is gekozen omdat de start en het proces van sensemaking wordt beschreven. Daarnaast wordt er rekening gehouden met de subjectiviteit en context van betekenisgeving en omvat de definitie het actie-deel van sensemaking.

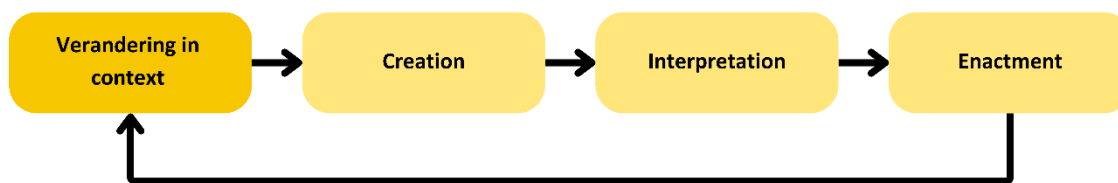
### 2.2.2. Het sensemakingsproces

Hierboven is een definitie opgesteld van het concept sensemaking. Om meer inzicht te krijgen in dit concept zal hieronder ingegaan worden op het proces van sensemaking. Weick (1995) beschreef in zijn boek *‘sensemaking in organizations’* zeven karakteristieken van het concept sensemaking. Deze vormen de basis voor onderzoek naar sensemaking in latere jaren (o.a. Maithlis en Sonenshein (2010), Mills et al. (2010) en Sandberg en Tsoukas (2015)).

Allereerst stelt Weick (1995) dat sensemaking gebaseerd is op eigen identiteit. Hoe personen een gebeurtenis zien, is afhankelijk van wie ze zijn, hoe ze zichzelf zien en wat ze hebben meegemaakt in het verleden. Dit hangt samen met het tweede element, de retrospectief, dat hierboven is beschreven. Vervolgens is sensemaking gebaseerd op afgeleide signalen, waarbij mensen zich op bepaalde informatie meer focussen dan op andere informatie. Hierbij wordt er meestal onbewust gezocht naar informatie dat het huidige beeld bevestigt. Als vierde element wordt de zoektocht naar plausibiliteit benadrukt. Mensen kunnen geen feitelijke waarneming opmaken van de situatie en zoeken daarentegen naar plausibele betekenissen. Als vijfde en zesde element wordt de context aangehaald. Enerzijds vormen de ontwikkelingen in de omgeving een basis voor sensemaking en kunnen deze ontwikkelingen sensemaking ook beïnvloeden. Anderzijds is sensemaking een sociaal proces dat tot stand komt in interactie met anderen. De rituelen, routines, symbolen en taal van een organisatie heeft effect op hoe een individu betekenis geeft. Ten slotte is sensemaking een voortdurend proces.

Sandberg en Tsoukas (2015) gaan in op dit proces en stellen dat het sensemakingsproces afgebakend is vanaf het moment dat het routinematige proces wordt doorbroken tot het moment dat situatie naar tevredenheid is hersteld. Daarbij is sprake van het opmerken van signalen (creation), het interpreteren hiervan (interpretation) en het creëren van betekenissen van de situatie en welke effecten de situatie en het handelen van de actoren hierbinnen hebben (enactment). Deze fase vindt in wisselwerking plaats met de andere fases. Binnen deze fasen spelen de karakteristieken van sensemaking van Weick (1995) een belangrijke rol. Zo heeft de context en de retrospectief van mensen invloed op hoe ze een signaal duiden.





Figuur 3: Sensemakingsproces (Sandberg & Tsoukas, 2015)

Binnen dit onderzoek wordt er gekeken naar de voorwaarden waaraan netwerksamenwerking moet voldoen om bij te dragen aan het opvangen van signalen van maatschappelijke onrust, het duiden hiervan en het ondernemen van acties. Succesvolle sensemaking is van belang omdat dit van invloed is op de mate waarin organisaties adequaat kunnen reageren op de situatie (Dwyer & Hardy, 2016; Kalkman, 2019).

### 2.2.3. Succesvolle sensemaking

Om te bepalen wanneer netwerksamenwerking bijdraagt, zullen in deze paragraaf zeven verschillende succesfactoren van sensemaking beschreven worden aan de hand van meerdere artikelen. Het artikel van Weick & Sutcliffe (2007) zal de basis vormen van deze bespreking. Zij hebben onderzoek gedaan naar organisaties die onder grote druk opereren en hierbij geen fouten mogen maken, zoals luchtverkeersleiders en ontvoerings-onderhandelingssteams. Dit worden ook wel high reliability organisations (HRO's) genoemd. Weick en Sutcliffe (2007) constateren dat HRO's in vergelijking met andere organisaties, erg succesvol zijn wat betreft sensemaking. Bij andere organisaties worden vroege signalen meestal niet herkend, de gebeurtenissen worden gesimplificeerd of er wordt routinematig gehandeld (Weick & Sutcliffe., 2007). Aangezien HRO's zo succesvol zijn met betrekking tot sensemaking, kunnen de factoren die hun succes bezorgen inzicht bieden in hoe andere organisaties succesvoller zouden kunnen zijn.

Vanuit de artikelen van Calton & Payne (2003), Kalkman (2019), Luna-Reyes (2021), Termeer en van den Brink (2013), Termeer (2009) en Weick & Sutcliffe (2007) kunnen er zeven succesfactoren van sensemaking omschreven worden.

#### ***Dialogo met stakeholders met verschillende perspectieven op de situatie***

Allereerst blijkt uit de literatuur dat het voeren van een dialoog tussen verschillende perspectieven een succesfactor is van sensemaking. Door vanuit verschillende perspectieven bezig te zijn met 'sensemaking', kan er een meer gedeelde, complete betekenis gecreëerd worden. Dit is noodzakelijk voor een gezamenlijke, effectieve aanpak van een crisis of onverwachte situatie. Hierbij is het belangrijk op elkaars waarnemingen te vertrouwen en respect te hebben voor ieders inzichten en overtuigingen (Kalkman, 2019; Luna-Reyes et al., 2021; Termeer & van den Brink, 2013).

#### ***Uitgebreide kennisverzameling om een compleet en genuanceerd beeld te krijgen***

Ten tweede wordt door Weick en Sutcliffe (2007) en Termeer & van den Brink (2013) gesteld dat een uitgebreide kennisverzameling om een compleet en genuanceerd beeld te krijgen van belang is. Organisaties moeten huiverig zijn om te simplificeren en moeten voorkomen dat een situatie gecategoriseerd wordt of een-op-een vergeleken wordt met een casus in het verleden.

### ***Continu alert zijn op signalen en ieder signaal serieus nemen***

Als derde succesfactor wordt continu alert zijn op signalen en ieder signaal serieus nemen omschreven. Volgens Weick en Sutcliffe (2007) en Termeer & van den Brink (2013) is het van belang om proactief te signalen en hierbij ieder signaal als een risico te behandelen. Hiermee wordt er ingespeeld op het gedrag van mensen om te zoeken naar informatie dat het huidige beeld bevestigt, en het negeren van informatie dat hier haaks op staat.

### ***Het meenemen van ervaringen en de expertise van anderen bij het duiden van de situatie***

Door dezelfde schrijvers wordt de vierde succesfactor aangehaald, namelijk het meenemen van ervaringen in het verleden, en de expertise van anderen in hoe dit een bijdrage kan leveren aan het duiden van de huidige situatie. Het is van belang om mensen met expertise van of ervaringen met soortgelijke situaties te betrekken en respect te hebben voor hun inzichten en ideeën.

### ***Continu reflecteren op de betekenis die gegeven wordt aan de situatie***

De vijfde succesfactor is: continu reflecteren op de betekenis die gegeven wordt aan de situatie. Sensemaking is een sociaal construct wat gaandeweg kan veranderen. Echter, het blijkt dat een betekenis die in het verleden is aangenomen, later moeilijk te veranderen is. Dit is meestal een onbewust groepsproces. Het is daarom van belang om blijvend te reflecteren op eigen betekenisgeving en handelen en daarbij in interactie te blijven met anderen (Calton & Payne, 2003; Kalkman, 2019; Termeer, 2009).

### ***Duidelijkheid over welke rollen iemand heeft met betrekking tot de situatie***

Als zesde factor wordt 'duidelijkheid over welke rollen iemand heeft met betrekking tot de situatie', onderscheiden. De betekenis die personen geven aan een situatie is beïnvloed door de rol van de persoon en wat diegene wil bereiken. Wanneer er onduidelijkheid is over iemands identiteit, of iemand hiertoe bedreiging ervaart, dan kan iemand vasthouden aan 'oud' gedrag. Het hebben van meerdere rollen kan echter wel bijdragen aan sensemaking, zolang het duidelijk is wie welke rollen heeft (Kalkman, 2019; Termeer & van den Brink, 2013).

### ***Toewijding aan veerkracht door op fouten te reflecteren en hiervan te leren***

Ten slotte wordt de zevende factor, toewijding aan veerkracht door op fouten te reflecteren en hiervan te leren, aangehaald. Door te reflecteren op eigen handelen en hiervan te leren, kunnen fouten in de toekomst vermeden worden (Weick & Sutcliffe, 2007).

Deze verschillende factoren zullen in het methodehoofdstuk verder geoperationaliseerd worden. Door deze factoren duidelijk te omschrijven en op te delen in indicatoren, kan er onderzocht worden in hoeverre deze factoren terugkomen in de verschillende netwerksamenwerkingen.

## **2.3. Netwerksamenwerking**

In hoofdstuk 2.1 is toegelicht dat netwerksamenwerking wordt aanbevolen wanneer er sprake is van een wicked problem, zoals maatschappelijke onrust. Daarnaast blijkt uit de succesfactoren van sensemaking, dat maatschappelijke onrust vraagt om de betrokkenheid van verschillende actoren, met verschillende perspectieven en te delen informatie. In dit onderdeel zal daarom ingegaan worden op netwerksamenwerking. Allereerst zal de term netwerksamenwerking gedefinieerd worden.



Vervolgens zullen verschillende kenmerken van vormen van netwerksamenwerking onderscheiden worden.

### 2.3.1. Definitie netwerksamenwerking

In de literatuur zijn er verschillende termen te vinden die netwerksamenwerking omschrijven. Over het algemeen worden de termen ‘collaborative governance’ en ‘networkgovernance’ gebruikt. Ondanks dat deze termen in kleine mate van elkaar verschillen, worden ze vaak als synoniemen voor elkaar gebruikt (Wang & Ran, 2021). In deze theoretische verkenning worden daarom definities van beide termen meegenomen om het concept netwerksamenwerking te duiden.

Bij definities van netwerksamenwerking ligt de nadruk vaak op het bereiken van doelen die individueel of via bilaterale relaties niet bereikt hadden kunnen worden (Emerson et al., 2021; Isett, 2011; Provan & Kenis, 2007). Zo omschrijft Isett (2011, p.161) netwerksamenwerking als: *“A group of goal-oriented interdependent but autonomous actors that come together to produce a collective output (tangible or intangible) that no one actor could produce on its own”*.

Daarnaast omschrijft Bianchi et al. (2021) twee verschillende soorten definities in de literatuur die betrekking hebben tot de aansturing van het netwerk. Enerzijds wordt netwerksamenwerking gezien als door een organisatie of afdeling aangestuurde samenwerkende interactie tussen publieke en private actoren. Zo leggen onder andere Ansell & Gash (2007) de nadruk op de rol van publieke organisaties die andere stakeholders betrekken. Hierbij leggen ze dus de nadruk op één specifieke organisatie die een netwerk bijeenroept. Anderzijds wordt de nadruk gelegd op ‘publieke bijeenroepers’ en een groep van stakeholders die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld Emerson et al. (2021) en Klijn & Kloppenjan (2014). Daarbij wordt ervan uit gegaan dat iedereen samenwerking kan initiëren en dat deze rol dus niet specifiek bij een publieke organisatie ligt. Ook zijn er een aantal definities die al kenmerken meenemen van de samenwerking tussen actoren, zoals de mate van formaliteit of hoe besluiten gemaakt worden (Ansell & Gash, 2007; Wang & Ran, 2021).

In dit onderzoek zal de definitie van Emerson et al. (2021) aangehouden worden omdat deze definitie geen sturing geeft aan hoe de processen en structuren van samenwerking eruit moeten zien, wie er in de samenwerking moet zitten en wie er aanstuurt op de samenwerking. Het is daarmee een open definitie. Dat is van belang omdat dit onderzoek gericht is op het uitzoeken van hoe het netwerk eruit moet zien, en daarom een zo open mogelijk definitie van netwerksamenwerking vereist is. Deze luidt als volgt:

*“The processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished”* (p.2).

Kortom, in dit onderzoek wordt netwerksamenwerking omschreven als de processen en structuren van publieke besluitvorming en management waarin er door personen vanuit verschillende sectoren, zoals publiek, privaat en civiel, samengewerkt wordt om publieke doelen te bereiken die anders niet bereikt konden worden.

### 2.3.2. Vormen van netwerksamenwerking

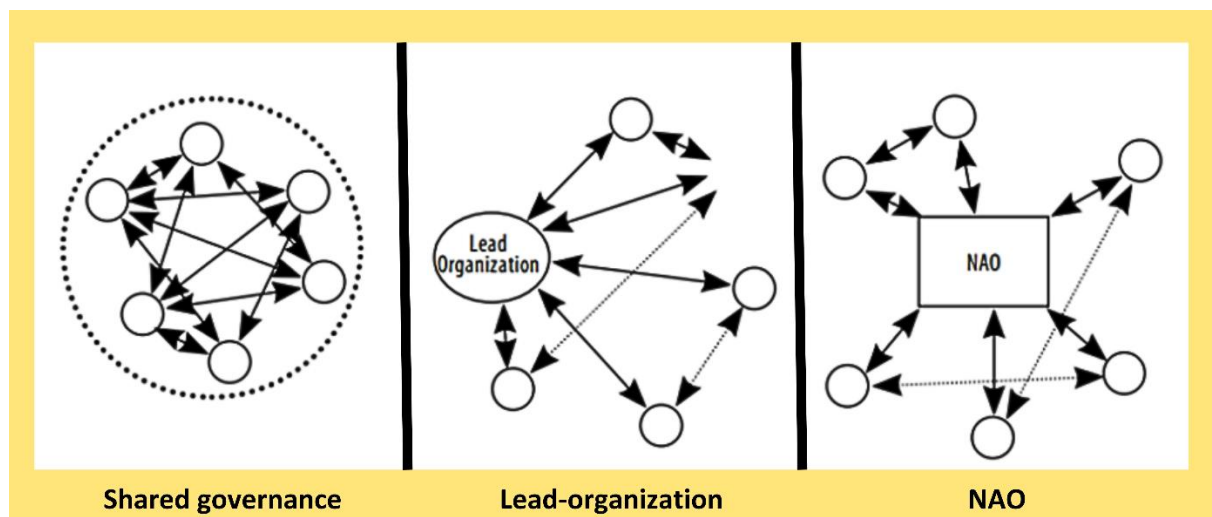
Hierboven is er toegelicht wat er in dit onderzoek verstaan wordt onder netwerksamenwerking. Dit onderzoek richt zich op het verkennen van vormen van netwerksamenwerking die bij kunnen dragen



aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Het is daarom belangrijk voor het onderzoek om inzicht te verkrijgen in de verschillende vormen van netwerksamenwerking die te vinden zijn in de literatuur.

Het meest invloedrijke artikel over vormen van netwerksamenwerking is geschreven door Provan & Kenis (2007). Deze is inmiddels meer dan 5000 keer geciteerd. Provan en Kenis (2007) omschrijven drie vormen van netwerksamenwerking. Daarbij houden ze twee assen aan. Het netwerk is wel of niet bestuurd en, indien er sprake is van besturing, dan wordt er onderscheid gemaakt tussen interne of externe besturing. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen: shared governance, lead organization-governed en network administrative organization. Dit zijn ideaaltypen van netwerksamenwerking. In de praktijk zijn tussenvormen mogelijk.

Shared governance networks zijn netwerken waarin de deelnemers zelf het netwerk besturen. Er is geen buitenstaande organisatie die het netwerk bestuurt. Ze kunnen enerzijds het netwerk formeel besturen, door frequent te vergaderen en bepaalde vertegenwoordigers te benoemen. Anderzijds, kan het ook meer informeel door het ondernemen van acties door netwerkdeelnemers. Deze vorm van netwerksamenwerking is erg gedecentraliseerd. De andere vormen zijn meer gecentraliseerd. Zo zijn lead organization-governed networks netwerken waarin één deelnemer de leiding heeft en vanuit deze rol alle belangrijke beslissingen maakt en de netwerkactiviteiten coördineert. Hierbij ondersteunt deze leidende organisatie de netwerkdeelnemers om hun doelen te bereiken. Ten slotte omschrijven Provan & Kenis (2007) network administrative organization networks, ook wel NOA's genoemd. Bij deze netwerkform is er sprake van een aparte organisatie die het netwerk en haar activiteiten bestuurt. Deze organisatie is zelf geen deelnemer van het netwerk, maar is als apart orgaan opgericht met als doel het netwerk te besturen. Hieronder staan de vormen van netwerksamenwerking visueel weergegeven:



*Figuur 4: Visualisatie vormen van netwerksamenwerking (Provan & Kenis, 2007)*

In de laatste jaren is de eerste vorm van netwerksamenwerking, shared governance networks, steeds invloedrijker geworden in zowel de literatuur als in de praktijk. Deze netwerken bestaan vaak uit actoren die met elkaar een gemeenschappelijk doel delen en met elkaar losjes verbonden zijn, zonder een organisatie die het netwerk bestuurt. Tegenwoordig worden deze netwerken in de wetenschappelijke literatuur ook wel ecosystemen genoemd (Kinder et al., 2021, p.1612).

De drie vormen van netwerksamenwerking van Provan & Kenis (2007) zullen als richtinggevend gebruikt worden in dit onderzoek. Er zal daarbij gekeken worden welke vormen van netwerksamenwerking terug te zien zijn in de praktijk. Tegelijkertijd, zal er ook met een open blik gezocht worden naar andere mogelijkheden van vormen van netwerksamenwerking.

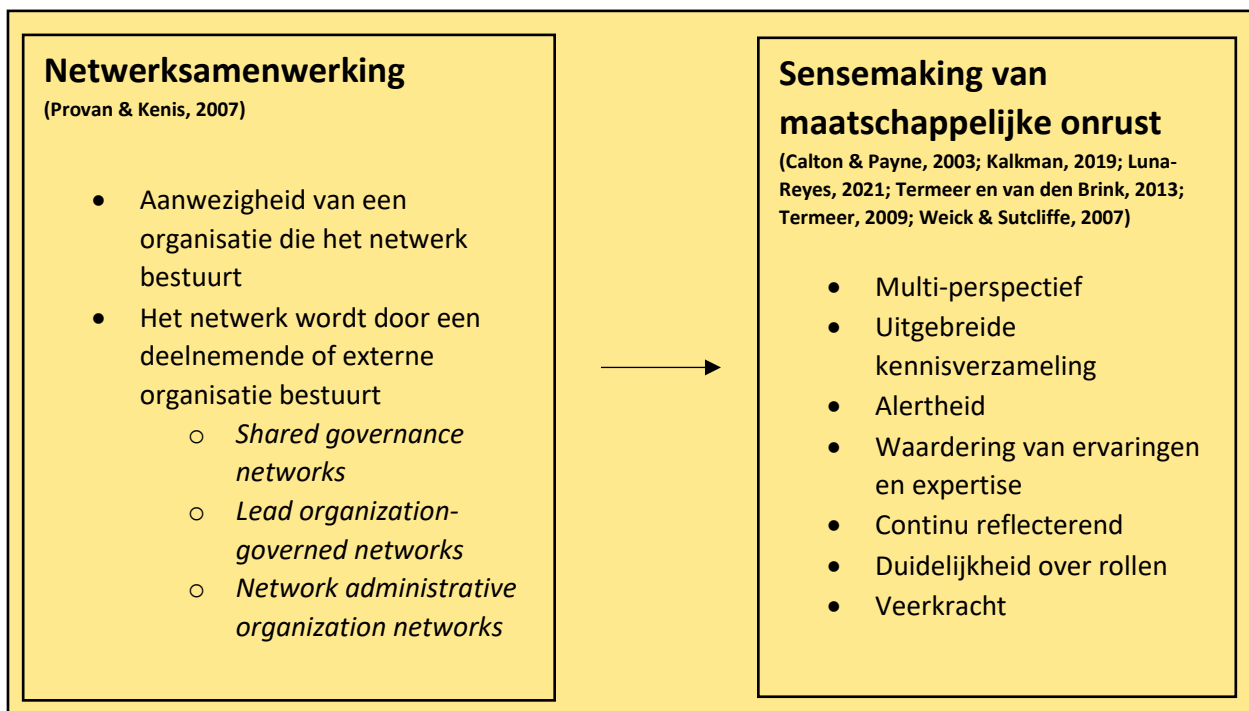
## **2.4. Conclusie theoretische verkenning**

In deze theoretische verkenning is er inzicht verkregen in de concepten maatschappelijke onrust, sensemaking en netwerksamenwerking. Maatschappelijke onrust is als fenomeen vergelijkbaar met fenomenen als crisis en onverwachte gebeurtenissen. Immers, bij deze fenomenen is er sprake van een hoge mate van onzekerheid, onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid. Daarnaast zijn er vaak al vroege signalen die duiden op de ontwikkeling van maatschappelijke onrust, crisis of veranderingen. Echter, deze signalen worden vaak niet tijdig opgevangen of herkend (Boin et al., 2016; Witte & Van Wonderen, 2018). Vanuit de crisisliteratuur en literatuur over high reliability organisations wordt daarom het belang van ‘sensemaking’ benadrukt voor het adequaat reageren op signalen (Boin et al., 2005; Lu & Xue, 2016; Weick et al., 2005). Hiermee wordt het proces bedoeld waarin mensen complexe en onzekere situaties proberen te begrijpen, hier betekenis aangeven en vervolgens begrip proberen te ontwikkelen van wat er gedaan moet worden. Ook vanuit de literatuur over maatschappelijke onrust wordt het belang van sensemaking benadrukt (Van Hoek et al., 2009; Witte & Van Wonderen, 2018). In de theoretische verkenning zijn een aantal factoren beschreven die bijdragen aan sensemaking. In dit onderzoek wordt er gekeken hoe deze factoren terugkomen in de context van maatschappelijke onrust. Daarbij wordt er specifiek gekeken naar hoe deze factoren naar voren komen binnen netwerksamenwerkingen.

Vanuit de theorie over ‘wicked problems’ van Alford & Head (2017) kan namelijk gesteld worden dat maatschappelijke onrust een ‘very wicked problem’ is. Immers, zowel het probleem als de oplossingen hiervan zijn onduidelijk. Daarnaast zijn er verschillende stakeholders bij betrokken, met diverse belangen en perspectieven. Zowel vanuit de literatuur over wicked problems als de literatuur over maatschappelijke onrust wordt het belang van netwerksamenwerking benadrukt (Head & Alford, 2013; Head, 2019; Klijn & Kloppenjan, 2015; Van Hoek et al., 2009; Witte & Van Wonderen, 2018). Tegelijkertijd wijzen de succesfactoren van sensemaking ook op het belang van dialoog en informatie-uitwisseling tussen verschillende partners.

In dit onderzoek wordt er dus gekeken naar hoe netwerksamenwerking eruit zou moeten zien om bij te dragen aan de succesfactoren van sensemaking. Hierbij worden de vormen van Provan & Kenis (2007) gebruikt als uitgangspunt, maar zal er met een open blik gekeken worden naar andere vormen van netwerksamenwerking. In de figuur hieronder staat het onderzoek schematisch weergegeven.





Figuur 5: Schematisch overzicht onderzoek

## 3. Methoden

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal er ingegaan worden op de methoden. Allereerst zal de keuze voor kwalitatief onderzoek besproken worden. Vervolgens wordt er ingegaan op de operationalisatie van de begrippen die zijn gedefinieerd in de theoretische verkenning (hoofdstuk 2). Daarna zal er stilgestaan worden bij de methoden die gebruikt zijn in dit onderzoek (methodologische verantwoording) en hoe de verkregen data geanalyseerd is (onderzoeksdesign). Ten slotte wordt er ingegaan op de kwaliteitscriteria die verbonden zijn aan onderzoek en de ethiek.

### 3.2. Keuze voor kwalitatief onderzoek

In dit onderzoek is er gekozen voor kwalitatieve onderzoeksmethoden. Kwalitatief onderzoek focust op het begrijpen van de betekenissen die personen aan een bepaald verschijnsel toekennen en waar mogelijk te verklaren (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Kwalitatieve methoden bieden het voordeel om diepgaand begrip te krijgen van complexe fenomenen, contexten, processen en betekenissen. Bij kwalitatieve methoden heeft de onderzoeker flexibiliteit, omdat de onderzoeksmethode aangepast kan worden gedurende het proces om meer verdiepende inzichten op te doen. Daarnaast heeft kwalitatief onderzoek een hoge mate van contextuele validiteit, omdat in dit onderzoek de tijd wordt genomen om de sociale context in kaart te brengen en te begrijpen. De complexiteit en nuances van een dergelijke context kunnen daarom ook meegenomen worden in de resultaten (Creswell & Creswell, 2018).

Tegelijkertijd heeft kwalitatief onderzoek ook nadelen. Zo heeft deze onderzoeksmethode een beperkte generaliseerbaarheid, omdat er onderzoek gedaan wordt naar een specifieke context of verschijnsel en er maar beperkt aantal onderzoekseenheden meegenomen worden. Hierdoor kunnen er geen uitspraken gedaan over de gehele populatie. Daarnaast speelt de subjectiviteit van de onderzoeker een rol. De interpretaties van de onderzoeker zijn van invloed op de resultaten, wat mogelijk de betrouwbaarheid en objectiviteit van de resultaten kan beïnvloeden (Creswell & Creswell, 2018).

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de wijze waarop netwerksamenwerking kan bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Aangezien maatschappelijke onrust een complex fenomeen is, met verscheidene definities en uitingen, past een kwalitatieve onderzoeksmethode hier goed bij. Door te kiezen voor kwalitatief onderzoek kon er verdiepend inzicht gekregen worden in de keuzes met betrekking tot netwerksamenwerking en hoe en waarom dit bijdraagt aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. In paragraaf 3.6 wordt er ingegaan hoe de verschillende kwaliteitscriteria van kwalitatief onderzoek zijn gewaarborgd in dit onderzoek.

### 3.3. Operationalisatie

Aan de hand van de definities opgesteld in de theoretische verkenning, zijn de begrippen 'netwerksamenwerking' en 'sensemaking' geoperationaliseerd. Door verschillende dimensies en indicatoren te koppelen aan deze begrippen, kon er systematisch data verzameld worden. Deze operationalisatie gaf richting aan het verzamelen van data. Tegelijkertijd is er tijdens het interview ook rekening gehouden met de mogelijkheid voor andere vormen van netwerksamenwerking en andere succesfactoren van sensemaking. Hieronder wordt allereerst het begrip 'netwerksamenwerking' geoperationaliseerd en vervolgens wordt er stilgestaan bij het begrip 'sensemaking'.





### 3.3.1. Netwerksamenwerking

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in welke vorm van netwerksamenwerking bijdraagt aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. In paragraaf 2.3 is het begrip netwerksamenwerking toegelicht en zijn de verschillende vormen van netwerksamenwerking die Provan en Kenis (2007) onderscheiden toegelicht. Deze verschillende vormen staan hieronder geoperationaliseerd. De dimensies zijn gebaseerd op de twee assen die Provan en Kenis (2007) onderscheiden en de indicatoren zijn afgeleid van het artikel van Provan en Kenis (2007).

Concept	Dimensies	Indicatoren
Shared governance networks	Gezamenlijk bestuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties binnen het netwerk maken samen de belangrijke beslissingen.</li> <li>- Organisaties binnen het netwerk coördineren samen de activiteiten van het netwerk.</li> </ul>
Lead organization-governed networks	Bestuur door één organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een organisatie maakt (meestal) de belangrijke beslissingen binnen het netwerk.</li> <li>- Een organisatie coördineert de activiteiten van het netwerk.</li> </ul>
	Bestuur door interne organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het netwerk wordt bestuurd door een deelnemende organisatie.</li> </ul>
Network administrative organization networks	Bestuur door één organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een organisatie maakt (meestal) de belangrijke beslissingen binnen het netwerk.</li> <li>- Een organisatie coördineert de activiteiten van het netwerk.</li> </ul>
	Bestuur door een externe organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het netwerk wordt bestuurd door een externe organisatie.</li> </ul>

*Figuur 6: Operationalisatie netwerksamenwerking (Provan & Kenis, 2007).*

### 3.3.2. Sensemaking

In de theoretische verkenning is de definitie van sensemaking, het sensemakingsproces en succesfactoren voor sensemaking toegelicht. In het onderzoek is er gekeken hoe netwerksamenwerking eruit moet zien om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Om te bepalen of sensemaking succesvol verloopt, is er gekeken naar de aanwezigheid van succesfactoren voor sensemaking. Deze staan hieronder geoperationaliseerd. De dimensies en indicatoren zijn geformuleerd aan de hand van de artikelen van Calton & Payne (2003), Kalkman (2019), Luna-Reyes (2021), Termeer en van den Brink (2013), Termeer (2009) en Weick & Sutcliffe (2007).

Concept	Dimensies	Indicatoren
Succesfactoren sensemaking	Dialogo met stakeholders met verschillende perspectieven op de situatie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er nemen verschillende stakeholders deel aan het netwerk.</li> <li>- De stakeholders delen hun perspectieven op de signalen en mogelijke handelingswijzen.</li> </ul>
	Uitgebreide kennisverzameling om een compleet en genuanceerd beeld te krijgen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschillende stakeholders delen kennis over de situatie</li> <li>- Er is voldoende kennis over de situatie aanwezig binnen het netwerk.</li> <li>- Het netwerk is huiverig om te simplificeren.</li> <li>- Stakeholders met een specifieke expertise worden actief benaderd voor het delen van hun kennis</li> </ul>
	Continu alert zijn op signalen en ieder signaal serieus nemen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De deelnemers van het netwerk zijn actief op zoek naar signalen van maatschappelijke onrust.</li> <li>- Signalen van maatschappelijke onrust worden binnen het netwerk besproken</li> </ul>
	Het meenemen van ervaringen in het verleden en hoe deze een bijdrage kunnen geven aan het duiden van de huidige situatie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soortgelijke signalen in het verleden worden binnen het netwerk besproken.</li> <li>- Stakeholders met deze ervaringen worden gehoord.</li> </ul>
	Continu reflecteren op de betekenis die gegeven wordt aan de situatie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er wordt tussentijds kritisch gekeken naar de betekenis die het netwerk geeft aan een situatie.</li> </ul>
	Duidelijkheid over welke rollen iemand heeft met betrekking tot de situatie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deelnemers zijn op de hoogte van de verschillende rollen en taken met betrekking tot maatschappelijk onrust die de stakeholders hebben.</li> </ul>
	Toewijding aan veerkracht door op fouten te reflecteren en hiervan te leren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acties binnen het netwerk worden geëvalueerd.</li> <li>- Deze evaluaties worden meegenomen bij volgende situaties</li> </ul>

*Figuur 7: Operationalisatie succesfactoren sensemaking*

### 3.4. Dataverzameling

In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van fieldresearch. Door middel van semigestructureerde interviews is er data verzameld. Hieronder zal allereerst ingegaan worden op de respondentengroep en vervolgens wordt de onderzoeksmethode besproken.

#### **Respondenten**

20 respondenten van 17 verschillende gemeenten hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Deze respondenten waren veelal werkzaam onder de titels beleidsmedewerker, beleidsadviseur of programmamanager. Ze waren meestal werkzaam op de onderwerpen radicalisering, veiligheid, polarisatie of inclusie binnen het veiligheids- of sociale domein. Deze respondenten zijn benaderd via LinkedIn. Bij de werving van respondenten is alleen gekeken naar hun functieomschrijving en de gemeente waar ze werkzaam zijn. Dit wordt ook wel 'purposive sampling' genoemd. Bij deze vorm van steekproeftrekking selecteert de onderzoeker respondenten die naar verwachting nuttige informatie zullen opleveren (Campbell et al., 2020). Daarnaast hebben een aantal respondenten contactgegevens van andere gemeentemedewerkers doorgegeven, waarna deze ook zijn benaderd via de mail of via de telefoon. Dit wordt ook wel de sneeuwbalmethode genoemd (Boeije & Bleijenbergh, 2019, p.60).

De gegevens over respondenten zijn terug te vinden in bijlage 3. De respondenten waren werkzaam binnen de provincies Zuid-Holland (3), Noord-Holland (3), Friesland (1), Limburg (5), Noord-Brabant (1), Utrecht (3), Gelderland (2), Groningen (1), Flevoland (1). Het merendeel van de zeventien gemeenten had een stedelijk karakter (13). Er zijn geen achtergrondkenmerken van respondenten opgevraagd en opgenomen in de vragenlijst, aangezien deze niet gebruikt en nodig waren voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

#### **Semigestructureerde interviews**

Onder deze 20 respondenten zijn er 18 semigestructureerde interviews afgenomen. Respondenten 3 en 19 hebben samen deelgenomen aan een interview en respondenten 15 en 20 ook. Van de 18 interviews zijn er drie fysiek afgenomen en 15 online.

Semigestructureerde interviews boden de mogelijkheid om op gerichte wijze informatie te vergaren over de vorm van netwerksamenwerking die gemeenten toepassen en hoe de verschillende succesfactoren van sensemaking terugkomen in deze netwerken. Tegelijkertijd was er voorafgaand aan het onderzoek geen beeld van hoe netwerksamenwerking vorm zou krijgen. Er was daarom behoefte aan een flexibele interviewstructuur, zodat op basis van de reacties van de respondenten doorgevraagd kon worden en meer verdiepende informatie vergaard kon worden. De vragen en inhoud van interview hangen bij semigestructureerde interviews af van de reacties van de respondent. Dit biedt de onderzoeker de mogelijkheid om verdieping op te zoeken wanneer zij dat relevant acht (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Voorafgaand aan het interview is er een topiclijst opgesteld (bijlage 1). Deze omvat een aantal onderwerpen en voorbeeldvragen die structuur boden in het interview. Deze onderwerpen waren geformuleerd op basis van de operationalisatie zoals beschreven in paragraaf 3.2.

In het interview is allereerst stilgestaan bij de achtergrond van de respondent. Aangezien maatschappelijke onrust een lastig te definiëren begrip is, is er vervolgens aan respondenten gevraagd wat zij definiëren als maatschappelijke onrust om te controleren of de definitie van de respondent overeenkomt met de definitie in dit onderzoek. Vervolgens is er ingegaan op hoe maatschappelijke onrust binnen de gemeente van de respondent speelt. Aansluitend is er besproken welke vormen van netwerksamenwerking met betrekking tot maatschappelijke onrust respondenten toepassen en welke



factoren van sensemaking hierin terugkomen. Ten slotte heeft de respondent de ruimte gehad om iets te bespreken wat nog niet was benoemd, vragen te stellen of terug te komen op een antwoord.

### 3.5. Onderzoeksdesign

Door de afname van semigestructureerde interviews zijn er data verzameld. De wijze waarop de data zijn geanalyseerd zal in deze paragraaf besproken worden.

Na de afname van de interviews zijn deze getranscribeerd en vervolgens gecodeerd in het programma Nvivo14. De opname van het interview van respondent 12 is helaas verloren gegaan. Deze is daarom niet getranscribeerd. Daarnaast zijn er geen citaten gebruikt van deze respondent in het resultatenhoofdstuk. Wel wordt respondent 12 een aantal keer benoemd op basis van de aantekeningen die gedurende het interview zijn gemaakt.

Vervolgens zijn aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren gedeeltes van de transcripten hierbij geplaatst. Deze indicatoren waren op basis van de definities van de concepten zoals behandeld in theoretische verkenning (hoofdstuk 2) geformuleerd. De operationalisatie hiervan is terug te vinden in paragraaf 3.2. Deze indicatoren zijn geclusterd onder een aantal dimensies. Vervolgens is er gekeken hoe deze dimensies met elkaar samenhangen. Deze vorm van analyse wordt ook wel deductie genoemd. Het risico hiervan is dat data die niet overeenkomt met de vooraf gestelde indicatoren over het hoofd gezien wordt. Daarom zijn alle transcripten nogmaals doorgenomen en is er gezocht naar alternatieve vormen van netwerksamenwerking en succesfactoren van sensemaking. Op basis van alle indicatoren en dimensies is er een codeboom opgesteld. Deze is te vinden in bijlage 4.

### 3.6. Kwaliteitscriteria

In deze paragraaf zal er gereflecteerd worden op hoe de kwaliteit van het onderzoek gewaarborgd is. Dit wordt gedaan aan de hand van de vier verschillende kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek van Symon en Cassell (2012). Dit zijn geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, deugdelijkheid en bevestiging. Bij ieder kwaliteitscriterium zal beschreven worden hoe deze gewaarborgd is.

Ten eerste wordt er stilgestaan bij het criterium geloofwaardigheid. Met dit criterium wordt bedoeld dat de interpretaties van de onderzoeker overeenkomen met de betekenissen die respondenten ergens aan toekennen. Dit criterium is in dit onderzoek onder andere gewaarborgd door voldoende tijd te nemen in interviews om goed begrip te ontwikkelen van de opvattingen van respondenten. Daarnaast is er gebruik gemaakt van een *member check*. Zo zijn tussendoor de antwoorden samengevat om te checken of de respondenten goed waren begrepen. Aan het einde van de interviews werden de verschillende vormen van netwerksamenwerking, welke doelen hieraan gekoppeld waren en wie hieraan deelnamen benoemd. Op die manier kon er goed inzicht verkregen worden in de verschillen tussen de vormen van netwerksamenwerking. In sommige gevallen kwam de respondent met een aanvulling of verbetering, wat aangeeft dat deze samenvatting een de controlefunctie vervulde.

Ten tweede wordt het criterium overdraagbaarheid binnen dit onderzoek op verschillende manieren gewaarborgd. Dit criterium benadrukt het belang van een duidelijke weergave van hoe de resultaten zijn verkregen, zodat de lezer zelf een inschatting kan maken in hoeverre de resultaten van toepassing zijn binnen een andere context. Dit criterium is binnen dit onderzoek gewaarborgd door nauwkeurig in het methodenhoofdstuk (hoofdstuk 3) te beschrijven hoe de data zijn verzameld en geanalyseerd. Daarnaast is er veel aandacht besteed in het resultatenhoofdstuk aan het beschrijven van uitingen van maatschappelijke onrust. Dit geeft inzicht in de context waarin netwerksamenwerkingen zich



bevinden. Door deze context duidelijk te beschrijven, kan een lezer inschatten of het onderzoek ook binnen zijn of haar eigen context toepasbaar is.

Ten derde bestaat het criterium deugdelijkheid, ofwel de duidelijke weergave van veranderingen in concepten en methoden. In dit onderzoek hebben er geen veranderingen plaatsgevonden met betrekking tot de concepten of methoden. Het opnemen van een verslag van deze veranderingen was daarom niet nodig.

Ten slotte onderscheiden Symon en Cassell (2012) het criterium bevestiging. Dit heeft betrekking op de wijze waarop de onderzoeker laat zien hoe het resultatenhoofdstuk tot stand is gekomen. In dit onderzoek is dit criterium gewaarborgd doordat er duidelijk is beschreven hoe data zijn verzameld, onder welke respondentengroep en hoe deze data vervolgens zijn geanalyseerd. Voor het verzamelen en analyseren van data is er gebruik gemaakt van vooraf opgestelde dimensies en indicatoren. Deze zijn tot stand gekomen aan de hand van de definities van de concepten 'netwerksamenwerking' en 'sensemaking' zoals beschreven in de theoretische verkenning (hoofdstuk 2). Ook is in de theoretische verkenning toegelicht waarom er een relatie wordt verwacht tussen de vorm van netwerksamenwerking en de mate van succes van sensemaking. Als laatste zijn bij het beschrijven van de resultaten letterlijke citaten gebruikt om zichtbaar te maken waarop de resultaten zijn gebaseerd.

### **3.7. Ethiek in het onderzoek**

Bij het doen van onderzoek zijn er verschillende ethische kwesties die overwogen moeten worden. Boeije en Bleijenbergh (2019) hanteren daarbij twee richtlijnen voor het uitvoeren van onderzoek op een ethisch juiste wijze. Allereerst benadrukken ze het belang van *informed consent*. Daarnaast benoemen Boeije en Bleijenbergh (2019) het belang van het waarborgen van de privacy van respondenten en de vertrouwelijke omgang met informatie. In dit onderdeel wordt er stilgestaan bij de ethische overwegingen in dit onderzoek.

Allereerst is er op verschillende manieren rekening gehouden met het criterium *informed consent*. Zo zijn de respondenten die deelnamen aan de interviews zowel via de mail als mondeling toegelicht over de inhoud van het onderzoek. Ze hebben voorafgaand aan het interview de mogelijkheid gehad om vragen te stellen over het onderzoek. Daarnaast zijn ze geïnformeerd dat ze hun deelname aan het onderzoek altijd mogen stoppen. Via een formulier (bijlage 2) hebben de respondenten toestemming gegeven voor hun deelname aan het onderzoek. Verder zijn de respondenten achteraf geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek door hen de scriptie via de mail toe te sturen. Op deze wijze konden de respondenten ook inzien wat hun deelname aan het onderzoek heeft betekend.

De tweede richtlijn, het waarborgen van privacy en de vertrouwelijke omgang met informatie, is op verschillende manieren gewaarborgd. Allereerst zijn de transcripten van de interviews direct geanonimiseerd waardoor de gegevens in deze transcripten niet toe te leiden waren aan een specifiek persoon. Na het transcriberen van de opnames, zijn de opnamebestanden verwijderd. Daarnaast is er een bestand gemaakt met daarin de namen en gegevens van de respondenten verbonden aan cijfers tussen de 1-20. Door een cijfer te koppelen aan een specifieke respondent, konden de resultaten op een duidelijke en anonieme manier weergegeven worden. Het bestand met daarin de gegevens van respondenten was veilig opgeslagen met een wachtwoord. Ook zijn zo min mogelijk respondentgegevens opgenomen in de respondentenlijst, om hiermee te voorkomen dat uitspraken of casussen toe te leiden zijn aan een specifieke gemeente.



Ten slotte kan maatschappelijke onrust een onderwerp zijn dat gevoelig ligt bij respondenten. Aangezien er in toenemende mate spanningen zijn tussen burgers en de overheid, kan het voor respondenten spannend zijn om hun mening en ervaringen hiermee te delen. In het interview is daarom expliciet benoemd dat respondenten niet verplicht zijn antwoord te geven op vragen en dat namen van organisaties of inwoners die toe te leiden zijn naar een specifieke gemeente niet genoemd zullen worden in dit onderzoek.



## 4. Resultaten

Om een antwoord te vinden op de hoofdvraag: “Aan welke voorwaarden moet netwerksamenwerking voldoen om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust?” zullen in dit onderdeel de resultaten besproken worden. Allereerst wordt besproken hoe respondenten het concept maatschappelijke onrust definiëren en hoe maatschappelijke onrust binnen de gemeente tot uiting komt. Vervolgens wordt er ingegaan op de verschillende vormen van netwerksamenwerking die gemeenten toepassen voor de omgang met maatschappelijke onrust. Dan wordt beschreven hoe de succesfactoren van sensemaking (§2.2.) terug te zien zijn in deze samenwerkingsvormen. Ten slotte wordt er ingegaan op hoe gemeenten omgaan met maatschappelijke onrust.

### 4.1. Maatschappelijke onrust

Uit de theoretische verkenning (hoofdstuk 2) is gebleken dat maatschappelijke onrust een moeilijk te definiëren begrip is en op allerlei manieren tot uiting kan komen. In dit onderdeel wordt er daarom allereerst ingegaan op de wijze waarop respondenten dit concept definiëren. Vervolgens wordt er besproken hoe maatschappelijke onrust binnen de zeventien gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek tot uiting komt en welke onderwerpen ten grondslag hieraan liggen.

#### 4.1.1. Definitie maatschappelijke onrust

Aan het begin van de interviews is de respondenten gevraagd het concept maatschappelijke onrust in eigen woorden te omschrijven. Meerdere respondenten (R1, R4, R7, R9, R13) gaven aan dit lastig te vinden omwille van twee redenen. Ten eerste vonden respondenten het lastig te omschrijven aangezien het concept maatschappelijke onrust raakvlakken heeft met andere concepten zoals maatschappelijk onbehagen, onvrede, crisis en woede en erg veel onderwerpen omvat. Zo zei respondent 4 het volgende:

*“Ja, hoe moeten we dat hele maatschappelijke onbehagen, ongenoegen, onrust? Hoe moeten we dat nou eigenlijk gaan definiëren? En je merkt gewoon dat iedereen daar best wel een beetje mee worstelt.”*

Meerdere malen werd er door respondenten ook expliciet genoemd dat er sprake is van tegenstellingen tussen groepen in de maatschappij. Hieruit blijkt dus ook dat de begrippen polarisatie en maatschappelijke onrust volgens respondenten dicht bij elkaar liggen. Dit blijkt ook uit de quote van respondent 10:

*“Als ik hem zou moeten omschrijven, dan is het inderdaad onrust die ontstaat binnen een gemeente, grens of binnen het land, waarbij verschillende partijen tegenover elkaar komen te staan. Dus een gepolariseerd landschap”.*

Ten tweede geven respondenten aan het lastig te vinden gezien de onduidelijkheid over onder wiens verantwoordelijkheid dit onderwerp valt. Zo heeft de beleidsadviseur demonstraties met dit thema te maken, maar ook de beleidsadviseur radicalisering of de beleidsadviseur inclusie. Het belang van integraal samenwerken werd daarom ook vele malen benadrukt gedurende de interviews. Zo blijkt uit de quote hieronder dat veel verschillende onderwerpen en problemen met elkaar samenhangen.

*“Ik zie maatschappelijke onrust of de aanpak polarisatie ook een beetje als de eeuwige discussie die ik op de afdeling heb rondom inclusie en diversiteit [...] maar eigenlijk moet je het zien als die hangen beiden als een paraplu over het hele coalitieakkoord heen. Want ook bij wonen als je het niet goed aanpakt en bij vastgoed kun je bepaalde spanningen ontwikkelen binnen de stad die uiteindelijk je tegen gaan werken op de lange termijn”(R15)*



De onduidelijkheid die gepaard gaat met dit concept is ook terug te zien in de verschillende omschrijvingen die respondenten geven van dit concept. Sommige respondenten halen voornamelijk maatschappelijke onrust aan als gevolg van grootschalige en/of impactvolle incidenten (R2, R3, R8, R11, R16, R19). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de quote van R16:

*“Dan kom je een beetje uit op termen zoals dat de samenleving geschokt is door gebeurtenissen of een voorval, iets dat langdurig effecten heeft, zeg maar, dus dat kan een ramp of crisis zijn”.*

Daarentegen bekijken andere respondenten maatschappelijke onrust (ook) als gevolg van ontevredenheid over de status quo of als angst voor ontwikkelingen in de samenleving (R1- R7, R10- R15, R17, R18). Hierbij benoemden meerdere respondenten dat dit sentiment kan omslaan in het steunen van extreme idealen of het geloof in complottheorieën.

Zo omschrijft R6 maatschappelijke onrust als volgt: *“Dat lijkt me het sentiment onder de bewoners aangaande dingen, die spelen in de maatschappij, zeg maar. Ja onrust is natuurlijk een onprettig sentiment. Of ja, dat waar mensen zich niet zo veilig of niet zo senang bij voelen, of waar ze onrustig van worden.”*

R11 benadrukt in haar definitie zowel de grotere ontwikkelingen in de maatschappij als aanleiding voor maatschappelijke onrust, als ontwikkelingen die wat dichterbij spelen:

*“Kan zijn naar aanleiding van hele grote maatschappelijke thema 's, zoals bijvoorbeeld een woningcrisis waarin niet iedereen een passende woonruimte kan vinden, waardoor je nou ja vragen hebt en onzeker kan zijn, kan zijn de stikstofcrisis. [...] Het kan ook aan de hand van hele kleine tastbare dingen zijn, dus ik noem maar even een veroordeeld zedendelinquent die terugkomt in een straat, waar de buurtbewoners zich onveilig voelen of onrustig van worden.”*

Verder benadrukken meerdere respondenten dat maatschappelijke onrust zichtbaar is in de openbare ruimte en dat dit risico's meebrengt voor de openbare orde en veiligheid. Er is volgens hen pas sprake van maatschappelijke onrust wanneer dat zichtbaar is (R3, R5, R10, R11, R15, R16). Dat criterium maakt wellicht ook de relatie tussen polarisatie en maatschappelijke onrust duidelijk. Er bestaan tegenstellingen tussen mensen in de samenleving, maar er kan pas gesproken worden over maatschappelijke onrust wanneer die tegenstellingen zichtbaar zijn, bijvoorbeeld door posters of demonstraties. Het criterium zichtbaarheid komt naar voren in de volgende quote:

*“Dus alles wat je aan uitingen ziet, dus niet wat er leeft bij de mensen, dus wat onder het oppervlak zit, dat noem ik meer maatschappelijke spanningen of het maatschappelijk onbehagen, dan moet je maar gaan vragen van hoe mensen dat dan zien. Maar de fysieke of online uitingen, de demonstraties, vernielingen, graffiti, woede.” (R10).*

Ook geven veel respondenten aan dat het definiëren van maatschappelijke onrust een taak is waar ze nu als gemeente mee bezig zijn binnen verschillende samenwerkingsverbanden. Zoals verwacht kan worden uit de beschrijvingen hierboven, wordt dit als een ingewikkeld proces ervaren. Of het überhaupt noodzakelijk is om een definitie te formuleren voor dit begrip, is een vraag die door sommige respondenten wordt geopperd. Zo zegt R18 het volgende:

*“Ik denk dat we er vast wel eentje (definitie) ooit hebben opgeschreven. Maar het is eigenlijk altijd wel duidelijk als het zich aandient”.*





### **Brede en uiteenlopende definities**

Al met al kan uit het bovenstaande geconcludeerd worden dat respondenten moeite hebben met het omschrijven van het concept maatschappelijke onrust. Daarnaast zijn er verschillen te zien in perspectieven waar vanuit respondenten naar maatschappelijke onrust kijken. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe maatschappelijke onrust tot uiting komt binnen gemeenten. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de voorbeelden die hier besproken worden, voortkomen uit de definitie die respondenten zelf hanteren van maatschappelijke onrust. De respondenten konden hun eigen definitie gebruiken in het interview om voorbeelden aan te halen.

#### **4.1.2. Uitingen van maatschappelijke onrust**

Gedurende de interviews zijn er verschillende voorbeelden de revue gepasseerd die inzicht bieden in hoe maatschappelijke onrust tot uiting komt. Deze voorbeelden geven de context weer waarin de netwerksamenwerkingen worden toegepast. In dit onderdeel worden deze voorbeelden besproken en wordt er ingegaan op de onderwerpen waarover onrust bestaat.

#### **Demonstraties en protesten**

Allereerst komt maatschappelijke onrust tot uiting in gemeenten in de vorm van demonstraties en protesten. Deze demonstraties en protesten hebben betrekking tot verschillende onderwerpen, zoals klimaatverandering, het stikstofdossier, de komst van een AZC en de coronamaatregelen die een aantal jaar geleden gelden. Vrijwel alle gemeenten die dit voorbeeld aanhalen, benoemen het belang van het recht op demonstratie. Gemeenten proberen dit dan ook te ondersteunen door het gesprek aan te gaan met organisatoren van demonstraties, mee te denken over het verloop van de demonstratie en afspraken te maken over de inzet van politie.

Tegelijkertijd halen veel respondenten voorbeelden aan waarin demonstraties en protesten niet aangemeld worden bij de gemeente, waar ze onveilig verlopen of in een dergelijke mate escaleren dat de Mobiele Eenheid (ME) ingezet moet worden. Vooral bij onderwerpen zoals Zwarte Piet, de coronacrisis, de boerenprotesten en de komst van een AZC hebben gemeenten dit ervaren. Zo beschrijft respondent 7 hoe een protest tegen een AZC is geëscaleerd:

*“Ze liepen daar herrie te maken, met vuurwerk te gooien, brandjes te stichten, te schreeuwen, enzovoort”*



*Figuur 8: Protest tegen komst azc in Heesch (ANP, 2016)*

In hoeverre deelnemers van dergelijke protesten ook werkelijk betrokken zijn bij het vraagstuk, betwijfelen meerdere respondenten. Dit komt onder andere naar voren in het voorbeeld dat respondent 14 aanhaalt over rellen naar aanleiding van de Sinterklaasintocht binnen de gemeente:

*“Ik denk een groep van tweehonderd jongeren misschien in zijn totaliteit, maar ja, dat heeft misschien meer met een soort relbehoefte te maken dan dat het nou echt een bepaalde onrust was over iets.”*

Daarnaast benoemen meerdere gemeenten dat een aanzienlijk deel van de demonstranten niet wonend is binnen de eigen gemeente, maar afkomstig is uit andere gemeenten (R4) of uit Duitsland (R3). Hierdoor vinden ze het lastig om vervolgtacties te verbinden aan de demonstratie, zoals het in gesprek gaan met demonstranten.

*“Wat voor ons daarin wel heel lastig is, is het dat het vaak mensen zijn die niet binnen onze gemeente vallen. En als je het hebt over het werk dat wij doen, dan gaat het om de inwoners van de gemeente zelf. Dus beleid maken voor de mensen die daar uiten dat ze ontevreden zijn, dat doen we niet. Dus het is voornamelijk, een beetje ad hoc kijken, verloopt zo’n demonstratie een beetje soepel?” (R4)*

### **Steunbetuigingen of protest-uitingen in de openbare ruimte**

Verder halen een aantal respondenten voorbeelden aan waarin inwoners hun maatschappelijk onbehagen uiten in de openbare ruimte. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar door stickers die opgeplakt worden binnen de gemeente. Dit zijn bijvoorbeeld steunbetuigingen aan organisaties zoals Unmute Us, hakenkruizen of protestleuzen tegen de regering of andere bevolkingsgroepen. Een van de respondenten (R17) heeft te maken gehad met projecties in de gemeente over “White Lives Matter”, vergelijkbaar met de projecties op de Erasmusbrug op Oudjaarsavond vorig jaar. Ook benoemden meerdere respondenten de omgekeerde vlaggen die staan voor het boerenprotest.



*Figuur 9: Hakenkruis op brug over A12 (De Gelderlander, 2014)*

Daarnaast benoemen respondent 2 en 7 ook branden als uitingsvorm van onrust. Dit kan enerzijds staan voor conflicten tussen bevolkingsgroepen, maar ook tussen inwoners en de overheid. Zo vertelt respondent 2 dat de gemeente een tijdlang kampte met natuurbranden en dat de verwachting was dat deze branden verbonden waren aan uitingen van een anti-overheidssentiment.

Een andere respondent haalt de casus Bodegraven aan waar burgers bloemen op het kerkhof legden om hun onrust te uiten:

*“Veel van die complottheorieën gaan bijvoorbeeld ook over massale kinderverkrachtingen en zo en daar was het verhaal dat op een bepaald kerkhof in Bodegraven allemaal kinderlijkjes lagen en die waren allemaal slachtoffer geworden van een soort van massale kinderverkrachting. [...] Toen zijn massaal mensen naar dat kerkhof gegaan, allemaal bloemen bij die kinderen gelegd, terwijl dat dus helemaal niet het verhaal was.” (R17)*



*Figuur 10: Bloemen op Kerkhof Bodegraven (Omroep West, 2022)*

### **Vechtpartijen tussen bevolkingsgroepen**

Vervolgens halen respondenten ook vechtpartijen aan als uitingsvorm van maatschappelijke onrust. Dit speelt voornamelijk tussen bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld tussen Turkse en Koerdische Nederlanders, en in wijken waar veel verschillende groepen dicht op elkaar wonen. Hierbij geven meerdere respondenten wel aan dat dit tegenwoordig een stuk minder voorkomt en er nu meer sprake is van acties verbonden aan een anti-overheids sentiment. Respondent 18 beschrijft deze verandering in de volgende quote:

*“Dat was bij de corona demonstraties ook het geval. [...] Dat we dat verticale polarisatie noemen en dat is dus eigenlijk een probleem wat zich meer aandient in de afgelopen jaren, terwijl vroeger waren we meer bang dat bijvoorbeeld Turkse en Koerdische mensen met elkaar op de vuist zouden gaan”.*



Figuur 11: Vechtpartij de RAI (AD, 2023)

### **Uitspraken online of offline**

Daar waar maatschappelijke onrust tot uiting kan komen door acties in de publieke ruimte, komt het volgens respondenten ook naar boven in gesprekken online of offline. Een respondent geeft ook aan veel binnen haar eigen netwerk te horen over wat er speelt in de gemeente:

*“Dus meer en meer hoor je af en toe wel eens een snijvlak tussen de originele bewoners van X en de nieuwe bewoners van X, tussen de studenten en de inwoners”.*

Dit kan de vorm krijgen van het uiten van meningen over bijvoorbeeld het afbreken van een kraakpand, maar ook de vorm waarin mensen elkaar aanjagen om bijvoorbeeld te rellen. Vooral het omgaan met online aangejaagde onrust, vinden respondenten ingewikkeld omdat het moeilijk terug te leiden is wie het plaatst, welke mensen acties hieraan verbinden en welke handelingsmogelijkheden gemeenten hebben om er iets aan te doen.



Figuur 12: Discussie over de echtheid van een auto-ongeluk (RTV Drenthe, 2022)

*“Dat er veel oproepen waren die via sociale media werden verspreid en waarbij het dus onduidelijk was hoe je die moest wegen in de zin van hè, hoeveel mensen gaan hierop reageren? En dan is ook de vraag, waar komt dat vandaan?” (R18).*

*“Wie heeft welke rol? Wat kun je inderdaad ook? [...] Leuk dat wij op Snapchat iets voorbij zien komen, maar ja, dat vervliegt op het moment dat je het hebt gezien [...] Als het gaat over vervolgens online handelingsperspectief van de gemeente, hè? De een of twee gemeenten die daar echt wel wat op geprobeerd hebben, maar ook nog teruggefloten worden. Daarom wordt ook wel die vraag een tijdje*

gesteld aan de rijksoverheid. Van ja, zeg het maar, wat moeten we dan als burgemeesters doen op dat online veld?” (R11)

### Contact opnemen met de gemeente

Naast het organiseren van demonstraties, het plaatsvinden van rellen en vechtpartijen en het uiten van steun of protest in de publieke ruimte, nemen sommige inwoners ook direct contact op met de gemeente. Veel van de gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek, hebben te maken gehad met brieven van mensen die aangeven niet meer onderdeel te willen zijn van de Nederlandse staat. Deze groep mensen noemt zichzelf ook wel soevereine burgers.

*“We hebben ook best wel wat brieven ontvangen van: ‘opzegging machtiging besturen’. Er zijn heel veel mensen die hun lidmaatschap aan de Nederlandse overheid en dus gemeente X zeg maar op opzeggen en aangeven dat ze zich niet meer laten besturen door bijvoorbeeld onze burgemeester”(R17).*

Deze boodschap wordt ook op een andere manier overgebracht aan de gemeente, geeft respondent 13 aan. *“Mensen kunnen ervoor kiezen om geen belasting meer te betalen. Mensen kunnen hun stembiljet terugsturen. Ze verlengen legitimatiebewijs niet.”.*



Figuur 13: Paspoort soevereine burgers (GF, 2022)

Daarnaast zijn er ook burgers die contact opnemen met de gemeente om hun zorgen of onvrede te uiten over bijvoorbeeld de terugplaatsing van een ex-gedetineerde pedofiel in wijk, het nieuwe parkeerbeleid waarbij inwoners het idee hebben dat de elite wordt bevoordeeld of omdat ze zich zorgen maken over de onveiligheid in de wijk. Hierbij wordt door een respondent ook een interessant voorbeeld gegeven over een discussie dat gaande is een wijk over wat er gebeurt met een huurwoning van een overleden inwoner:

*“Die staat op een nogal cruciale plek in die wijk. Een plek waar veel overlast is, eigenlijk waar die mevrouw nooit last van had en die jongens die die overlast veroorzaken, die mochten ook bij haar huis water komen halen en elektriciteit voor feestjes. Dus die mevrouw had best een belangrijke rol in die wijk en die is overleden en nou wil haar kleindochter die woning hebben. [...] In die wijk levert dat heel erg veel maatschappelijke onrust op. [...] Dit kwam bij mij omdat er een brief naar de burgemeester is gegaan van die kleindochter van ‘ik wil die woning hebben, waarom krijg ik die woning niet?’.”*

### Afhaken

Ten slotte halen een aantal respondenten de lage stemopkomst aan als uiting van maatschappelijke onrust. Echter, hierbij benadrukken ze ook de twijfel of je dit maatschappelijke onrust kan noemen, aangezien het niet ‘echt’ zichtbaar is, maar wel een signaal geeft van de ontevredenheid van mensen. Dit komt ook naar voren in de volgende quote van respondent 4:

*“Want als jij met een bord de straat op gaat en je laat weten waar je ergens voor staat en waar je tegen bent, ja, dan gebruik je eigenlijk de middelen die voorhanden liggen in de democratische rechtsorde. Maar als je denkt van ja, het heeft allemaal toch geen zin, dus ik ga niet stemmen. Dan doe*

*je eigenlijk niet mee aan dat hele democratische proces, dus dat vind ik wel meer een zorgelijke uiting van ongenoegen dan het demonstreren zelf.”*

### **Veelzijdigheid aan uitingen van maatschappelijke onrust**

Kortom, respondenten zien op diverse manieren maatschappelijke onrust tot uiting komen. Enerzijds komt het via legale wegen tot uiting, zoals demonstraties en het discussiëren van onderwerpen op sociale media. Anderzijds halen respondenten ook veel illegale voorbeelden aan, zoals rellen, branden of vechtpartijen. Daarbij ligt de vraag op tafel of ‘afhaken’ gezien kan worden als een uitingsvorm van maatschappelijke onrust, aangezien dit geen actieve uitingsvorm is. Deze voorbeelden laten dan ook de breedte van het begrip ‘maatschappelijke onrust’ zien. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van een aantal voorbeelden hierboven toegelicht hoe gemeenten omgaan met maatschappelijke onrust en met wie ze hierin samenwerken.

## **4.2. Netwerksamenwerking**

Dit onderzoek is gericht op het inzicht krijgen in de voorwaarden waaraan netwerksamenwerking moet voldoen om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. In de theoretische verkenning (hoofdstuk 2) is beschreven wat er onder deze begrippen wordt verstaan. In dit onderdeel zal er ingegaan worden op de verschillende vormen van netwerksamenwerking die gemeenten toepassen voor de omgang met maatschappelijke onrust.

Uit de interviews bleek dat gemeenten veel verschillende netwerksamenwerkingen hebben met betrekking tot maatschappelijke onrust en dat er overlap zit in deelnemers van de verschillende samenwerkingen. Afhankelijk van het type onrust worden signalen besproken binnen een of meerdere netwerken. Dit omschrijft R11 ook in de onderstaande quote:

*“Is het onrust naar aanleiding van jeugdoverlast, daarvoor hebben wij een jeugdketen [...] Maar het kan natuurlijk ook zo zijn dat er onrust ontstaat naar aanleiding van een ander voorbeeld. Nou bijvoorbeeld een terugkerende delinquent of een verward persoon in de buurt. Dan zijn er weer zorgtafels en samenwerkingen in zorgverband, waar ook de verschillende partners aan tafel zitten en waar we die signalen uitwisselen. Op het moment dat het onrust is die wat meer ontstaat vanwege die grote thema’s, hè? Dus bijvoorbeeld een aangekondigde demonstratie vanwege de boerenprotesten en stikstof. Daar komen signalen over. Daar richten we ad hoc een overleg in met bijvoorbeeld politie en gemeente om daar met elkaar naar te kijken.”*

De deelnemers binnen deze samenwerkingen zijn werkzaam binnen de gemeentelijke organisatie, als professional in een maatschappelijke organisatie of zijn inwoner van de gemeente. Aan de hand van de deelnemerssamenstelling zullen verschillende vormen van netwerksamenwerking toegelicht worden.

### **4.2.1. Samenwerkingen binnen de gemeente en lokale driehoek**

Allereerst blijkt uit de interviews dat respondenten veel samenwerken met andere domeinen binnen de gemeente, de politie, de burgemeester of het OM. Alhoewel deze samenwerkingen niet helemaal passen onder het concept ‘netwerksamenwerking’ wordt er toch stilgestaan bij deze samenwerkingen, omdat zij een belangrijke rol vervullen in de gehele omgang met maatschappelijke onrust. Daarnaast blijkt uit de interviews dat deze vormen van samenwerking tegen gelijke uitdagingen aanlopen als netwerksamenwerkingen en dat er nog mogelijkheden zijn om deze samenwerkingen te versterken.

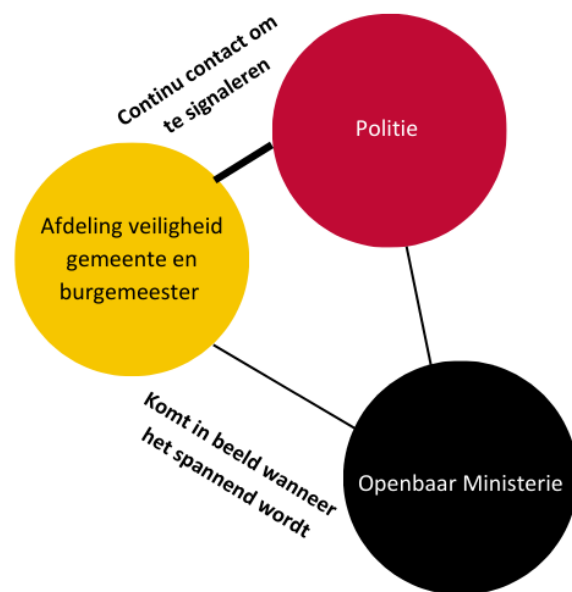


Voornamelijk de sterke relatie tussen politie en de afdeling veiligheid van de gemeente wordt door respondenten in interviews aangehaald wanneer ze gevraagd worden naar de signalering van maatschappelijke onrust. Hierbij wordt benadrukt dat de politie voornamelijk de informatiepositie heeft en vanuit daar relevant geachte informatie kan doorgeven aan de gemeente. Wederom wordt hier de ingewikkeldheid van het signaleren van maatschappelijke onrust online aangehaald. Het contact tussen de politie en de gemeente wordt meestal omschreven als korte lijntjes en informeel. Dit blijkt ook uit de volgende quote:

*“Wij werken heel nauw samen, dus die ken ik ook heel goed. Die wijkagenten en hun chef ook. [...] Die spreek ik of dagelijks, of om de dag ofzo. [...] Dus die belt me ook om te zeggen van had je gehoord dat dat drugspand opgerold is of zo, weet je wel? Dan spreek je elkaar weer even en dan wissel je weer dingen uit.” (R6)*

Zoals beschreven in de voorbeelden van maatschappelijke onrust, bestaat de mogelijkheid dat maatschappelijke onrust escaleert. In dat geval komt de lokale driehoek volgens respondenten (R1, R11, R14, R17) in beeld.

*“En politie ziet natuurlijk op Telegram of Snapchat, of je krijgt gewoon signalen. Wij ook wel van collega's die kinderen hebben en die gewoon het voorbij zien komen op sociale media, dat dat heel plotseling ontstaat. [...] dan ga je met politie en Openbaar Ministerie en gemeenten dus heel a lá minuut kijken van: Oké, wat is het belangrijkste uitgangspunt? Hoe gaat de politie acteren, wat hebben ze van de gemeente of van de burgemeester nodig?” (R11)*



*Figuur 14: Samenwerking tussen politie en gemeente en de lokale driehoek*

Naast de lokale driehoek, wordt ook de interne samenwerking tussen domeinen van de gemeente aangehaald. Uit de verhalen van respondenten blijkt dat de interne samenwerking tussen domeinen onvoldoende is. Het belang van een goede samenwerking tussen bijvoorbeeld het sociale domein, zoals de afdelingen onderwijs en inclusie, en de afdeling veiligheid is volgens respondenten groot bij de signalering van maatschappelijke onrust en het reageren hierop (R4, R5, R7, R13, R15, R20). Een sterke samenwerking komt naar voren bij de gemeente van R5, hier werken er namelijk twee programmamanagers op het thema polarisatie en radicalisering. Zowel vanuit het veiligheidsdomein als het sociale domein. Bij sommige gemeenten is deze samenwerking tussen domeinen steeds verder in ontwikkeling en wordt er ook gekeken naar samenwerkingen met andere afdelingen.

*“We kijken heel snel naar de afdeling veiligheid, het sociaal domein et cetera, maar wat ook een erg belangrijke afdeling is, is de afdeling communicatie daarin. En die wordt nog wel eens vergeten. Terwijl hoe communiceer je vanuit de overheid naar de inwoners? Ja, dat gaat niet altijd even goed, dus volgens mij is dat ook een hele belangrijke partij die je daarin mee moet nemen.” (R4)*

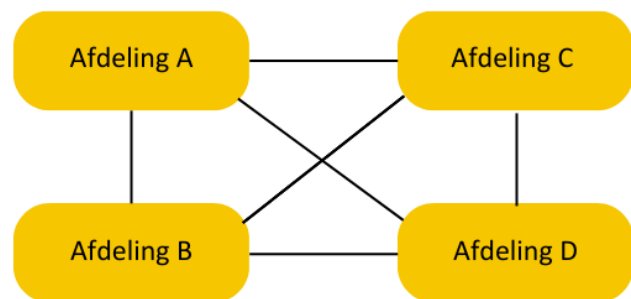
En bij andere gemeenten loopt deze samenwerking nog lastig:

*“Je moet insteken op weerbaarheid en veerkracht en ik denk zeker die veerkracht is, is wel een hele belangrijke hiervoor. Maar hebben we wel het sociaal domein nodig. Dat kunnen wij vanuit veiligheid niet handen en voeten geven. We hebben wel een aantal ideeën en we willen van alles. Maar we kunnen ook niet harder lopen als dat het sociale domein gaat.” (R3)*

Respondenten geven daarom aan behoefte te hebben aan de betrokkenheid van een verscheidenheid aan afdelingen bij de omgang met maatschappelijke onrust. Bij de gemeente van respondent 4 organiseren ze periodiek overleggen tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente (o.a. onderwijs, veiligheid, vertegenwoordigers van de stadsdelen) om onderwerpen te bespreken die op de snijvlakken liggen van deze domeinen. Echter, daarbij ervaart de respondent wel dat het thema maatschappelijke onrust lang niet boven aan het prioriteitenlijstje staat.

Verschillende respondenten halen ook aan dat het voor het leggen van contact met inwoners het gemakkelijker is om dat vanuit het sociale domein te doen, dan vanuit de afdeling veiligheid.

*“Als je alles vanuit veiligheid doet, dan denken mensen toch al snel van ‘oh, oké. Hij is onderzoek aan het doen.’ Of weet je wel een beetje politie achtig. [...] We willen het nou juist niet met te veel nadruk op veiligheid, want dan is het natuurlijk meer dat mensen het gevoel hebben. ‘Ik word weer uitgehoord, weet je wel?’.” (R7)*

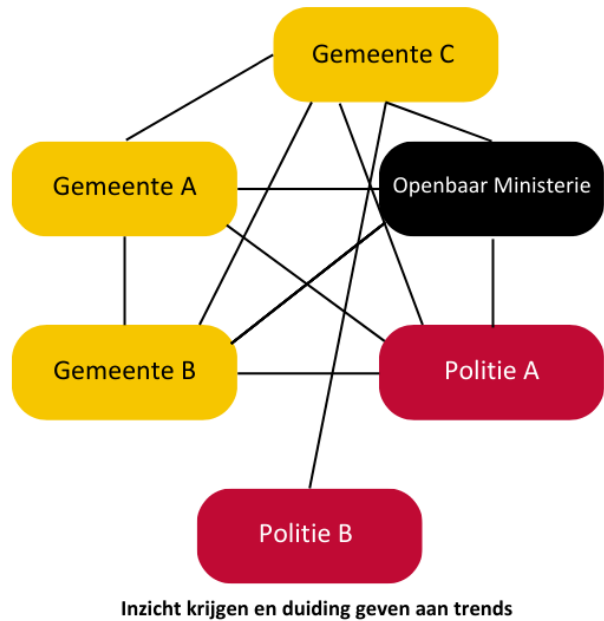


In kaart brengen wat er binnen de gemeente speelt

*Figuur 15: Interne samenwerkingen gemeente*

Verder worden ook regionale samenwerkingsverbanden aangehaald (R1, R11, R12, R13). Dit zijn voornamelijk verbanden tussen verschillende gemeenten, politie en het OM van de desbetreffende regio. Het doel van deze regionale samenwerkingsverbanden is volgens respondenten om te sparren over veiligheidsthema's die op dat moment spelen, zoals maatschappelijke onrust. Daarnaast wordt er binnen deze samenwerkingsverbanden aandacht besteed aan het opdoen van kennis over nieuwe fenomenen met betrekking tot maatschappelijke onrust.

Respondent 13 vertelde over twee regionale samenwerkingsverbanden waaraan hij deelneemt. Ten eerste een programmaraad met daarin beleidsmedewerkers en burgemeesters van gemeenten waarin ze signalen bespreken en kennis delen over fenomenen. De voorzitter van de programmaraad is ook de beheerder van de versterkingsgelden van de NCTV. Gemeenten in het samenwerkingsverband dienen dus bij de voorzitter verzoeken in voor subsidies. Ze hebben allen een gelijkwaardige stem in hoe deze versterkingsgelden verdeeld worden. Daarnaast neemt R13 deel in een expertise team (onderdeel van de programmaraad) waarin hij kennis over fenomenen deelt met andere gemeenten.



Figuur 16: Regionale samenwerkingsverbanden

Ten slotte wordt er door verschillende respondenten (R12, R16) benoemd dat het lastig is om samen te werken met landelijke organisaties zoals het COA (centraal orgaan opvang asielzoekers) en een organisatie voor geestelijke-gezondheidszorg. Respondent 16 zegt daarover het volgende:

*“Hoe groter en afstandelijker de organisatie is of met een andere doelstelling zoals (naam gemeente), hè? Die zitten anders in de wedstrijd. Hoe moeilijker je die mee krijgt in het beteugelen van die maatschappelijke onrust. Die zijn er per definitie voor de cliënt en die vinden de buitenwereld. Ja, misschien soms een beetje te veel zeuren.”*

#### 4.2.2. Samenwerkingen met professionals

Hierboven zijn verschillende vormen van samenwerking binnen de gemeente, met andere gemeenten en overheidsorganen en binnen de lokale driehoek toegelicht. Er bestaat ook een grote betrokkenheid van professionals bij het thema maatschappelijke onrust. Daar zal in deze paragraaf op ingegaan worden. Onder verschillende categorieën zullen de samenwerkingen van gemeenten gebundeld worden. Allereerst wordt er ingegaan op het Zorg- en Veiligheidshuis, vervolgens op flexibele lokale netwerken met professionals, vervolgens op samenwerkingen met professionals die een vaste structuur hebben en ten slotte op ad hoc samenwerkingen tussen professionals.

##### **Zorg- en Veiligheidshuis**

Allereerst benoemden vrijwel alle respondenten dat ze werken met het Zorg- en Veiligheidshuis van hun regio. In dit frequente overleg leggen ze casussen van maatschappelijke onrust voor. Een medewerker van het Zorg- en Veiligheidshuis organiseert deze overleggen, zit deze voor en zorgt ervoor dat de juiste partners aan de casustafel deelnemen. Aan deze casustafels nemen verschillende organisaties plaats, zoals de politie, het OM, gemeentes en de reclassering. Binnen deze overleggen kunnen zorgelijke signalen over individuen en groepen anoniem besproken worden. Indien de casus wordt opgenomen als PGA-casus, dan heeft het Zorg- en Veiligheidshuis de procesregie en worden er



andere organisaties, zoals de GGZ of het Centrum van Jeugd en Gezin, gevraagd deel te nemen aan het casusoverleg. Dit benoemt respondent 13:

*“Hier bij het zorg en veiligheidshuis als daar de casus onder is gebracht, dan vind je daar de procesregisseurs, die dan ook een beetje een aanjagende monitorende functie hebben. Die zorgen dat een casus ook echt in leven blijft bij de partners die er in beginsel bij betrokken zijn. En dat er dus dat er ook informatie wordt geleverd”*

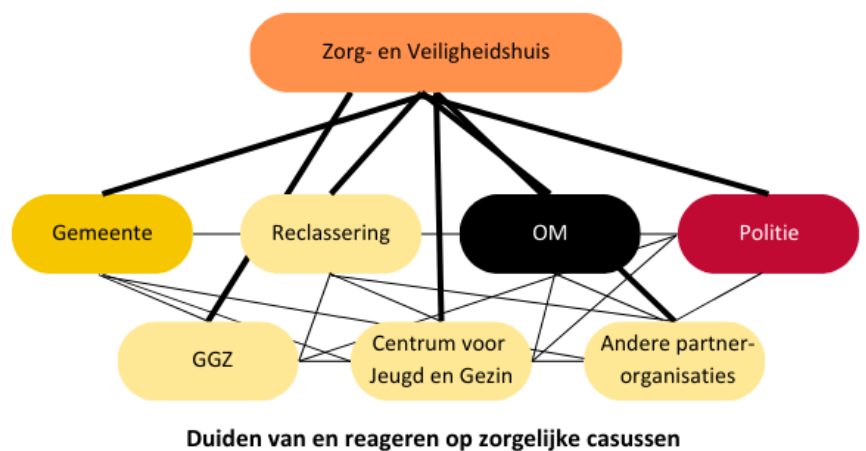
In sommige gevallen heeft de gemeente een grotere regie rol. Zo vertellen R2, R3, en R19 dat ze binnen de gemeente werken met een AVE-model, ofwel aanpak voorkomen escalatie. Deze aanpak bestaat uit vier fasen, waarbij er per fase is opgeschreven wie welke verantwoordelijkheid heeft.

*“Maar als daar een veiligheidscomponent bij komt kijken, dan zie je vaak dat zo’n casus in het niveau hoger komt en dan worden wij vanuit OV daarbij betrokken en dan kan het dus zijn dat ik zeg maar vanuit mijn rol procesregisseur ben over een casus. [...] Wat ik dan doe, ik zorg dat alle partijen hun werk doen, dus ik hoef niet inhoudelijk te vertellen wat ze doen, maar ik zorg wel dat ze doen wat ze moeten doen.” (R2)*

De mate waarin gemeenten gebruik maken van het Zorg- en Veiligheidshuis verschilt. Sommige gemeenten leggen alleen signalen van radicalisering voor, terwijl andere gemeenten ook zorgen over maatschappelijke onrust voorleggen. Daarnaast geven sommige gemeentewerkers aan dat ze frequent gebruik maken van deze tafels, terwijl anderen dit meer zien als een escalatiemogelijkheid. Dit blijkt ook uit de volgende twee quotes:

*“Het veiligheidshuis kan, is nog een escalatie mogelijkheid. Maar dat staat ook weer verder vanaf dus je probeert het zo lokaal en zo klein en zo dicht mogelijk te organiseren in feite.” (R16)*

*“Dat is dan bij uitstek ook weer zo een signaal wat je bij de weegtafel zou neerleggen. [...] Maar het is wel gewoon ook een gezamenlijk leermoment. Van wanneer is er nou wat meer problematisch of niet en rijp voor PGA?” (R13)*



Figuur 17: Zorg- en Veiligheidshuis

### **Flexibele contacten met professionals**

Daarnaast halen alle respondenten hun lokale netwerk aan professionals aan. Hoe dit netwerk precies vorm krijgt en wat het doel van het netwerk is, verschilt. Zo zit er verschil in hoe de professionals binnen het netwerk contact met elkaar hebben en met welke frequentie.

Allereerst leggen veel respondenten de nadruk op het contact dat zij hebben met individuele professionals, zoals jongerenwerkers, opbouwwerkers, toezichhouders en wijkagenten. Hierbij is er vaak sprake van nauw contact. Zo lopen ze makkelijk bij elkaar binnen op het gemeentehuis en komen

ze elkaar in veel gremia tegen. Ze kunnen hierdoor gemakkelijk signalen van maatschappelijke onrust delen en met elkaar overleggen hoe ze hiermee om kunnen gaan.

*“Het opvangen van signalen is eigenlijk doorlopend, hè, dus dat verwachten we gewoon van elkaar (jongerenwerkers en toezichthouders) en in principe doen zij gewoon hun reguliere werk.” (R14).*

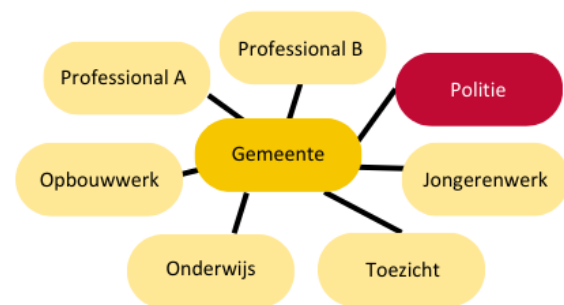
Hierbij worden er zowel signalen gedeeld over individuen waar zorgen over bestaan, als trends die spelen binnen een bepaalde wijk:

*“Weet je in ieder geval een beetje de sfeer die daar heerst en dan kun je altijd wel met elkaar kijken van nou: ‘Wat kunnen we dan daar vervolg voor inzetten om te kijken om daar wat meer context aan te geven?’” (R2)*

Het opvangen van signalen doen professionals binnen dit lokale netwerk niet alleen vanuit hun functie, maar ook door wat ze zelf in hun privésfeer meemaken. Ook verschilt het wie met welke professional contact heeft. In grotere gemeenten zijn het voornamelijk de veiligheidsregisseurs van de stadsdelen die dit contact onderhouden. Terwijl in kleine gemeenten die vaak de respondenten zelf zijn.

Daarbij wordt er door meerdere respondenten aangegeven dat het belangrijk is om goed contact te hebben met partners en dat je elkaars dilemma’s kent. Op die manier kun je je beter inleven in andermans perspectief. Daarnaast wordt benadrukt dat warme contacten het ook gemakkelijker maken om informatie te krijgen van de juiste personen.

*“Ik denk loop der jaren eigenlijk dat het netwerk zo is opgebouwd dat je maar een telefoontje hoeft te plegen en dan gaat ook niemand moeilijk doen over de AVG op dat moment, dan krijg je gewoon informatie die je nodig hebt.” (R19).*



Opvangen, doorgeven en reageren op signalen

Figuur 18: Flexibele netwerken met professionals

### **Vaste contacten met professionals**

Ook zijn er ook meerdere gemeenten (R5, R10) die professionals vanuit allerlei domeinen fysiek en digitaal bij elkaar brengen om signalen van maatschappelijke onrust en radicalisering te bespreken. Hierbij ziet het netwerk elkaar op een of meerdere vaste momenten per jaar. Dit contact is dus minder frequent dan het onderlinge contact tussen professionals en de gemeente.

Respondent 10 heeft binnen de gemeente een dergelijk netwerk bestaande uit ongeveer 90 aandachtsfunctionarissen vanuit verschillende organisaties. Dit zijn professionals binnen organisaties die training krijgen om radicalisering te signaleren en hiermee om te gaan. Daarnaast hebben zij de taak om het thema radicalisering onder de aandacht te blijven brengen bij collega’s. Dit netwerk is gestart vanuit het onderwerp radicalisering, maar wordt nu breder getrokken naar maatschappelijke onrust. Dit netwerk van professionals heeft jaarlijks een training-terugkomdag en ze worden digitaal op de hoogte gehouden van nieuwe trends met betrekking tot radicalisering en maatschappelijke onrust. Binnen dit netwerk en het netwerk van R5 ligt de nadruk vooral op het leren over nieuwe fenomenen van maatschappelijke onrust en hoe je hiermee om kunt gaan.

*“Gericht op professionele organisaties, dus jongerenwerkers, sociaal makelaars, mensen die werken in de ggz, mensen die werken voor dialoog organisaties. Art.1. Midden Nederland, Leger des Heils, noem maar op. Al die partijen die zijn dan vertegenwoordigd in dat netwerk. Scholen ook by the way en vanuit die kant krijgen we dat soort informatie ook. [...] En als we merken dat ergens behoefte aan is, dan kunnen wij altijd kijken waar die behoefte ligt en verifiëren of er daadwerkelijk wel sprake is van een probleem.” (R5)*

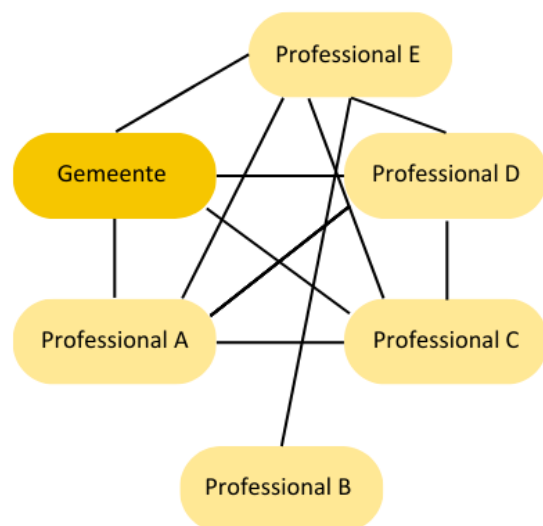
Bij andere gemeenten bestaan gelijkmatige, maar kleinere, netwerken met professionals. Echter, die zijn vaker gericht op een specifieke doelgroep, in plaats van het thema ‘maatschappelijke onrust of radicalisering’. Zo heeft R10 een signalenoverleg rondom het voortgezet onderwijs. Hierin nemen aandachtsfunctionarissen van verschillende organisaties deel, zoals middelbare scholen, zorginstellingen en leerplichtambtenaren. In dit overleg bespreken ze onder andere signalen van maatschappelijke onrust en wordt er kennis over nieuwe fenomenen gedeeld. De deelnemende gemeentefunctionaris vervult een belangrijke functie in het faciliteren van het netwerk.

*“Zij worden ook wel op de hoogte gehouden van actualiteiten of nieuws rondom het onderwerp radicalisering, via een nieuwsbrief en af en toe gooi ik nog even wat leuke informatie in de verschillende app groepen om ze te blijven voeden en onderwerpen een beetje levendig te houden.” (R10)*

Ook R1, R2 en R11 hebben een dergelijk soort overleg gericht op de jeugd waarin onder andere jongerenwerk, politie, gemeente, BOA’s, leerplichtambtenaren, scholen en Bureau Halt met elkaar in gesprek gaan over onrust (en andere onderwerpen) rondom jeugd. Hierin bespreken ze allerlei onderwerpen naast maatschappelijke onrust zoals: *“We zien nu veel overlast in deze buurt, of we zien nu hier veel, of we zien dat er veel lachgas wordt gebruikt. Of we zien juist laatst was er weer heel veel snus” (R1)*. Daarbij heb je een aantal vaste partners, maar sluiten er ook incidentele partners aan als dat relevant wordt geacht.

Ten slotte richten gemeenten ook projectteams op voor bepaalde onderwerpen die in de toekomst maatschappelijke onrust kunnen opleveren. Zoals het overleg over de komst van een AZC, de omgang met overlast in een wijk of langdurige boerenprotestacties. Deze overleggen worden vaak erg horizontaal vormgegeven, zonder dat iemand de besturende rol op zich neemt.

*“Nou uit zo'n overleg kijk, we zien dit dan natuurlijk al een poosje aankomen dat dit eraan zit te komen, hè? Dus wij worden meegenomen in die planning. Ik denk dat het toen zo is gegaan dat ik daar heb gezegd van, zullen we die lui eens bij elkaar zetten om te overleggen hoe we dat gaan doen ofzo?” (R6)*



Samen werken aan een passende (lange termijn) aanpak

Figuur 19: Vaste netwerken met professionals

### **Ad hoc netwerken met professionals**

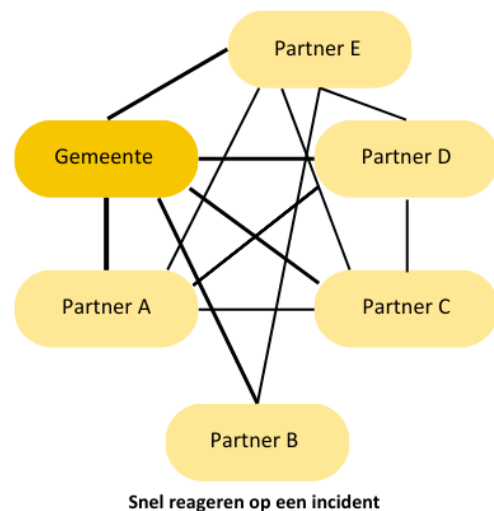
Ook benoemden veel respondenten dat ze naar aanleiding van een incident of crisis een samenwerking oprichten. Respondent 16 haalt een voorbeeld aan van een crisis waar zo'n overleg voor wordt opgericht:

*“We hebben een dode man geborgen en aangetroffen, maar er is veel, zegt de politie vaak ook, er is veel onrust. Mensen zijn geschrokken. Ja dan moet je als gemeente het voortouw nemen, dus dan ga je in overleg met de voetbalvereniging, met de voorzitters daarvan, ontstaat er al heel snel een soort crisioverlegje dan ‘s avonds.” (R16)*

Bij de gemeente van R3, R15, R19 en R20 werken ze met scenarioteams. Deze bestaan vast uit gemeentemedewerkers, het College van B&W en de politie. En hierbij sluiten andere partners aan wanneer dat relevant wordt geacht, zoals Jeugdzorg of woningcoöperaties.

*“Mensen van het wijkteam [...] Zorg- en Veiligheidshuis is daar al dan niet bij betrokken. [...] Dus dat is eigenlijk echt wat er op dat moment nodig is. Reklassering wordt ingevlogen om multidisciplinair te kijken naar wat kan er op dit moment gedaan kan worden en welke scenario's liggen er voor?” (R20)*

Bij dergelijke netwerksamenwerking ligt de coördinerende rol volgens respondenten vaak bij de gemeente. Die bekijkt welke partners moeten aansluiten en houdt in beeld of iedereen doet wat hij of zij moet doen. Deze vorm van netwerksamenwerking staat weergegeven in de figuur hiernaast. De lijnen tussen de gemeente en partners zijn dikker omdat de gemeente een meer leidende rol heeft in dergelijke overleggen en het proces bewaakt.



*Figuur 20: Ad hoc netwerken met professionals*

### **4.2.3. Gemeente-brede samenwerkingen**

Verder maken meerdere gemeenten (R3-R5, R7, R9, R14, R18) gebruik van een netwerk met inwoners, deze worden ook vaak door respondenten sleutelfiguren of bondgenoten genoemd. Dit zijn inwoners van een bepaalde gemeenschap of wijk die goed weten wat er in hun omgeving onder mede-inwoners speelt en vaak een rol vervullen in het beteugelen van maatschappelijke spanningen en onrust. Dit doen ze op vrijwillige basis, of ze krijgen een kleine vergoeding. In sommige gemeenten (R1, R10, R13, R18 en R19) sluiten hier ook professionals bij aan, zoals onderwijsinstellingen, wijkagenten of buurtcoaches. Aangezien de netwerken met alleen inwoners en de netwerken met zowel inwoners als professionals erg op elkaar lijken wat betreft doel, vorm en structuur, worden deze hier samen besproken. Gemeenten onderhouden contact met deze personen om te weten wat er speelt in de stad.

*“Wat speelt er in jullie wijk of in jullie achterban? Wat gaat goed? Waar zouden we op moeten letten in [naam gemeente], zodat het een vreedzame stad houden met elkaar?” (R9)*

Dit gebeurt meestal in de vorm van bijeenkomsten (4 à 5 keer per jaar) en het hebben van korte lijstjes. Het contact wordt vaak omschreven als informeel:

*“Dat hoeft niet heel formeel hè dat dat wij een hele bijeenkomst organiseren met allemaal mensen uit de Turkse gemeenschap. Maar ja, bijvoorbeeld gisteravond zaten we toevallig met wat moskeebesturen heb ik gewoon informeel even gecheckt van hoe kijk jij naar de komende periode? En hij lachte het weg en hij komt allemaal goed nou, dan is het, dan hebben we het even geverifieerd.”*  
(R5)

Het verschilt per gemeente of ze alle bondgenoten samenbrengen in een bijeenkomst of de bijeenkomsten meer richten op een specifieke achterban. Zo organiseren R4 en R9 ook netwerkbijeenkomsten voor vertegenwoordigers van religieuze organisaties. Daarnaast wordt inwoners gevraagd een bijdrage te leveren aan het beteugelen van maatschappelijke onrust. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het voorbeeld van R5 over de coronarellen:

*“Dat zag je dus ook bij het voorkomen van die rellen. Dus niet dat er dan gepraat wordt met elkaar. Er vindt wel een briefing plaats, maar vervolgens gaan mensen gewoon de straat op, weet je. En dan gaan ze mensen aanspreken en zijn ze zichtbaar aanwezig en sturen ze jongeren weg die ze niet kennen.”*

Wie deze bondgenoten zijn, verschilt per gemeente en per wijk. Vaak worden er mensen van religieuze gemeenschappen betrokken en buurtouders, maar ook mensen van de voedselbank en personen uit culturele gemeenschappen. Buurtouders worden ingezet ter preventie. Het idee is dat zij hun eigen kinderen en andere jongeren in de wijk kunnen aanspreken op gedrag. Hiermee kan er bijvoorbeeld voorkomen worden dat jongeren deelnemen aan rellen. Veel van deze ouders krijgen trainingen aangeboden om handvatten hiervoor te krijgen.

R14 haalt drie verschillende personen binnen het bondgenoten netwerk aan met daaraan verbonden overwegingen:

*“We hebben bijvoorbeeld een eigenaar van een Kwalitaria die heel goed in contact staat met allerlei horecaondernemers. Met name de natte horeca waar heel veel mensen over de vloer komen en heel veel jongeren dan ‘s avonds, tijdens of na het uitgaan nog eventjes wat halen. Die gewoon maatschappelijk heel betrokken is. Veel ziet veel weet. We hebben een adjunct directeur van de basisschool die voorheen in de lokale politiek heeft gezeten, die ook wel een goed netwerk heeft. We hebben iemand die zit in onze ouderwacht die we inzetten.”*

Vrijwel alle respondenten (R3, R5, R7, R9, R14, R18, R19) gaven aan deelnemers te missen in het bondgenotennetwerk, zoals personen van andere culturele gemeenschappen en jongeren. Meestal werd benoemd dat er vooral deelnemers zijn met een islamitische achtergrond, aangezien het netwerk is gestart toen er veel sprake was van onrust naar aanleiding van IS-aanslagen en er veel aandacht was voor radicalisering of omdat de initiatiefnemer zelf deze achtergrond had. Hierbij kan gedacht worden aan bondgenoten zoals voorzitters van moskeeën en schoolbestuurders van islamitische scholen.

*“Maar hier in X is hij heel eenzijdig ingestoken en is hij eigenlijk alleen ingestoken op mensen met een moslim achtergrond. Omdat degene die dat bij de politie handen en voeten heeft gegeven, zelf die achtergrond had. En daarmee is niet de breedte gepakt en is ook de samenwerking met de gemeente niet goed vormgegeven.”* (R3)



Inmiddels richten netwerken zich vaak breder op de maatschappij en kijken ze ook naar thema's zoals polarisatie, maatschappelijk wantrouwen en maatschappelijke onrust.

*“Vanuit radicalisering zijn we ook meer naar polarisatie over gegaan. Gelukkig wordt de problematiek ook niet meer zo voorhanden rondom radicalisering, maar meer inhoud zich toch wel laat zien en vertalen naar polarisatie en anti-overheid denken” (R10)*

Echter, het blijkt ingewikkeld te zijn om te bepalen wie sleutelfiguren voor deze onderwerpen zouden moeten zijn, omdat de onrust erg breed is, er een anti-overheidssentiment heerst en er geen duidelijke belangengroepen zijn. Dit beschrijven R7, R9 en R18 ook in de volgende quotes:

*“Dominee overleg of kerkenoverleg of zo dat hadden wat oudere collega's van ons altijd met de kerken en dat is wel overgenomen. Maar de vraag is van ja, heb je dan een sentiment uit het hele buitengebied of is dat juist weer alleen het stukje religie?” (R7)*

*“Zeg maar dat anti-overheid sentiment dat we dat daarmee nog niet voldoende afgedekt hebben, dat daar echt nog wel een taak ligt wat je zelf benoemde. De boeren, de potentiële eenlingen gedachtegoed, uit dat reptielen theorie en dat soort gedachtegoed. Je kunt je niet voor die mensen helemaal afsluiten. Je moet met die mensen toch hoe dan ook in gesprek over. [...] Dus ik denk dat daar nog een uitdaging ligt en ik weet niet of we dat wel met dat bondgenoot overleg helemaal voor elkaar krijgen.” (R9)*

*“Dan is het zoveel moeilijker omdat daar dus niet sprake is van duidelijke organisatievormen. Het is totaal heterogeen hoe die groep eruit ziet. Dus, er is ook niet vertegenwoordiger waar je afspraken mee kunt maken of zo”. (R18)*

Afhankelijk van de grootte van de gemeente zijn bondgenotennetwerken georganiseerd per stadsdeel, per wijk of voor de hele gemeente. Zo heeft R5 binnen de gemeente zowel per wijk een bondgenotenoverleg als een stedelijk bondgenotenoverleg. Het stedelijke bondgenotenoverleg is meer gericht op strategie, terwijl het lokaal georganiseerd overleg wat meer operationeel van karakter is. Er zijn ook gemeenten (R5, R10) waar een groep van inwoners zich heeft verenigd om op strategische wijze polarisatie en radicalisering op de lange termijn tegen te gaan. Hierin speelt de gemeente alleen een faciliterende rol in het voorzien van accommodaties om te vergaderen en financiële middelen voor de organisatie van activiteiten, zoals een jongeren netwerkcafé en een lezing over polarisatie.

Ondanks dat veel respondenten deze vorm van netwerksamenwerking met inwoners op willen zetten, blijkt dit volgens respondenten lastig (R3, R15, R20). Het is moeilijk om bepaalde deelnemers te betrekken, er wordt volgens respondenten weinig eigenaarschap ervaren en zowel de gemeente als politie kampen met beperkte capaciteit om een netwerk op te zetten. Zo vertelt respondent 20 het volgende:

*“Ik wilde het niet meer, omdat het wordt gezien van de gemeente legt ons dit op en we moeten dit zo doen. Maar het moet het gevoel zijn dat het van hen is en dat we waar nodig natuurlijk kunnen bellen, aankloppen vragen, of wij daarbij zijn. Dat soort zaken. En dat we eigenlijk gewoon, als het allemaal loopt in het unieke of in het utopische plaatje, dat wij gewoon af en toe gewoon even een vingertje aan de pols houden. Gewoon af en toe eens even bellen met iemand.”*



Verder benoemden vrijwel alle respondenten die werken met een netwerk van inwoners het belang van wederkerigheid. Zo beschrijft R5 het belang van duurzame contacten:

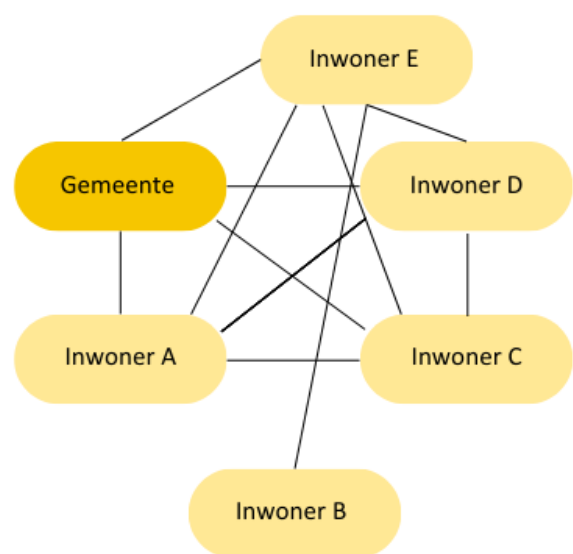
*“Wij komen daar niet alleen om te brengen, we komen ook echt om te halen wat hebben jullie nodig? Weet je? Dat kan ook best wel eens zijn dat het thema 's zijn waar wij weinig mee van doen hebben, hè? Bijvoorbeeld discriminatie op de arbeidsmarkt, hè, Wij zijn daar niet van. Maar als je dan zegt, ja, we zijn er niet van. Sorry en doe. Ja dat is niet wederkerig, dus je moet wel heel erg gaan kijken van oké, dit is blijkbaar waar mensen tegenaan lopen. Kunnen we daar iets op organiseren? Kunnen we daar iets mee? Kunnen we iets met dat signaal?”*

Daarnaast benadrukken veel respondenten het belang van informaliteit. Het wordt daarbij als belangrijk geacht dat het overleg met inwoners niet te formeel is vormgegeven, maar aansluit bij de behoeften van de groep.

*“Daarom gaan we ook eerst gewoon een uurtje met elkaar eten en lachen en praten over van alles en hebben we het daarna over nog wat serieuzere zaken. [...] Je kunt pas echt goed zaken doen op het moment dat je elkaar goed kent en ook elkaar durft aan te spreken, is ook belangrijk, hè. Niet iedereen durft zomaar een burgemeester aan te spreken, maar als je steeds met hem aan tafel zit te eten en je kletst over voetbal en over dat soort dingen allemaal, dan wordt het opeens een mens en durf je hem ook eerder aan te spreken en met hem om te gaan. Dus nou ja, dat zit er dan ook wel achter.” (R7)*

Ten slotte ligt de organiserende rol van het overleg meestal bij de gemeente, maar andere partners kunnen ook het overleg initiëren.

*“Het kan ook op verzoek van een van de partners zijn, hè? Het hoeft niet altijd de gemeente of de politie te zijn die de contact cirkel bij elkaar roept. Het kan ook zijn dat één van onze partners zegt, van ja, wij willen heel graag toch wel bij elkaar komen, want we hebben daar behoefte aan om over deze onderwerpen met elkaar in gesprek over te gaan.” (R10).*



Werken aan verbinding en rust in de stad

Figuur 21: Gemeente-brede netwerken

#### 4.2.4. Verschillen tussen de vormen van netwerksamenwerking

Kortom, gemeenten werken met allerlei verschillende netwerken met betrekking tot maatschappelijke onrust. Er zijn een aantal verschillen tussen netwerken in het voorgaande naar voren gekomen zoals het aantal partners, de formaliteit van het contact, het doel van het netwerk, de rol van de gemeente hierbinnen en de structuur van het netwerk.

Allereerst met betrekking tot het aantal partners. Bij de vaste netwerken, zoals het Zorg- en Veiligheidshuis, is er sprake van een beperkt aantal partners. Daarentegen bestaan er ook netwerken,



zoals crisisteam, waar er ad hoc gekeken wordt naar welke partners nodig zijn. Hierbij staat het aantal partners ook niet vast. Daarnaast verschilt de formaliteit van contact tussen netwerkdeelnemers. Bij het ene netwerk werken ze met vaste overlegmomenten, terwijl bij andere netwerken het contact vooral gebaseerd is op korte lijntjes om elkaar up te daten. Ook verschilt het doel van de overleggen. Zo is het ene netwerk specifiek gericht op het agenderen van zorgen over radicalisering, waarbij zorgen over maatschappelijke onrust ook besproken worden. Terwijl het andere netwerk, zoals het gemeentebrede netwerk, veel breder gericht is op de gemeente en alle ontwikkelingen die daarbinnen spelen.

Verder verschilt de rol die de gemeente aanneemt tussen de overleggen. In veel gevallen neemt de gemeente een coördinerende rol aan, bijvoorbeeld als technisch voorzitter. De grootte van deze coördinerende rol verschilt. Waar deze rol bij gemeentebrede netwerken vaak een faciliterend karakter heeft, is deze rol bij scenarioteams groter, aangezien de gemeente dan de leiding pakt en het proces bewaakt. Ten slotte zijn er verschillen te vinden in de structuur van het overleg. Waar het ene overleg duurzaam vormgegeven wordt, zoals de overleggen gericht op de doelgroep jeugd, zijn er ook overleggen die ad hoc opgericht worden voor de omgang met een crisissituatie.





### 4.3. Sensemaking

In deze paragraaf zal beschreven worden hoe de succesfactoren van sensemaking terugkomen in de netwerksamenwerkingen die respondenten gedurende de interviews hebben aangehaald. De verschillende succesfactoren zoals opgesteld in dit onderzoek zijn: (1) Dialoog met stakeholders met verschillende perspectieven op de situatie; (2) Uitgebreide kennisverzameling om een compleet en genuanceerd beeld te krijgen; (3) Continu alert zijn op signalen en ieder signaal serieus nemen; (4) Het meenemen van ervaringen in het verleden, en de expertise van anderen in hoe dit een bijdrage kan geven aan het duiden van de huidige situatie; (5) Continu reflecteren op de betekenis die gegeven wordt aan de situatie; (6) Duidelijkheid over welke rollen iemand heeft met betrekking tot de situatie; en (7) Toewijding aan veerkracht door op fouten te reflecteren en hiervan te leren. Allereerst wordt er ingegaan op de gemeentelijke samenwerkingen, vervolgens op netwerken met professionals en ten slotte op netwerken met inwoners.

#### 4.3.1. Sensemaking binnen gemeentelijke samenwerkingen

Hiervoor is toegelicht hoe gemeenten samenwerken tussen domeinen, met de politie, binnen de lokale driehoek en regionaal. Ondanks dat te betwijfelen valt of deze samenwerkingen onder het begrip 'netwerksamenwerking' geschaald kunnen worden, worden deze samenwerkingen wel als essentieel gezien door respondenten voor de omgang met maatschappelijke onrust. In deze paragraaf zal er daarom beschreven worden hoe de factoren van sensemaking terug te zien zijn in de omgang met maatschappelijke onrust.

Allereerst komen er een aantal succesfactoren terug in de relatie tussen politie en de gemeente. Vooral de uitgebreide kennisverzameling en het alert zijn op signalen, zijn factoren die binnen deze samenwerking tot uiting komen. De politie heeft namelijk een belangrijke informatiepositie en is alert op online en offline signalen van maatschappelijke onrust.

*“Met onze politie zitten we heel veel om tafel, maar dan bespreken we eigenlijk een heel werkveld. Maar bijvoorbeeld als landelijke demonstraties worden aangekondigd. Nou wat nu bijvoorbeeld heel recent speelt natuurlijk die stikstofplannen, als die bekend worden gemaakt. Ja, dat zijn wel data die wij zeg maar rood omcirkelen in onze agenda. Nou ja, dat je in ieder geval rekening mee houdt dat er op dit moment iets kan gebeuren.” (R2)*

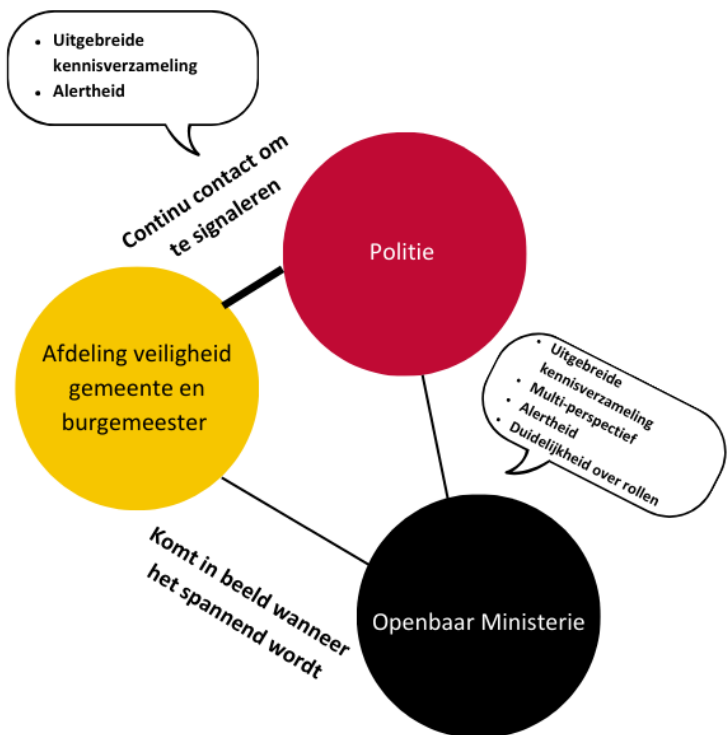
De gemeente is daarom ook erg afhankelijk van de informatie die ze wel of niet krijgen van de politie. Respondent 14 denkt dat daar ook nog een slag in te maken is:

*“Ik denk dat we met elkaar heel veel informatie hebben. Maar dat we die informatie nog beter kunnen bundelen. En dat we ook als gemeente en politie beter nog informatie kunnen delen met elkaar. Dat is hier ook nog een ding vanuit het verleden, dat de samenwerking tussen politie, gemeente en ook soms OM niet altijd vlekkeloos liep, dat er niet altijd een optimaal vertrouwensbasis was.”*



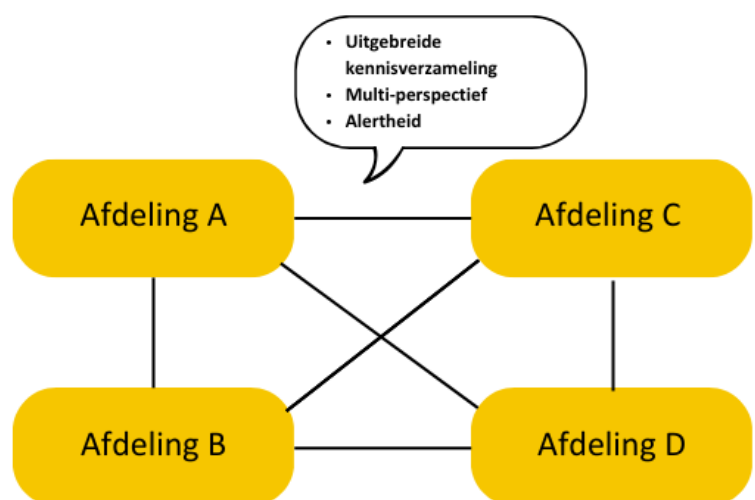
Bij de lokale driehoek komt de dialoog tussen verschillende perspectieven naar voren, gezien de strafrechtelijke, veiligheids- en bestuurlijke invalshoek. Daarnaast is er hier ook sprake van een uitgebreide kennisverzameling. Daarnaast is er bij deze vorm van netwerksamenwerking een grote duidelijkheid over rolverdeling omdat iedere deelnemer bij iedere situatie een andere taak heeft. Ook gaven sommige respondenten aan dat de lokale driehoek een voorbereidende rol kan vervullen, wat de alertheid op signalen benadrukt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de onderstaande quote:

*“Black live Matters was er ook zo en daar kwamen dan 2000 mensen op af, dus dan wil je dat toch wel met elkaar voorbereiden. Ook meer mocht je moeten schakelen op de dag zelf met politie of OM dan heb je ze al voorbereid.” (R1)*



Figuur 22: Sensemaking bij de lokale driehoek

Verder komt bij een sterke samenwerking tussen domeinen binnen de gemeente de succesfactor 'dialoog tussen verschillende perspectieven' terug. Deze perspectieven zijn nog meer divers dan binnen de lokale driehoek en dragen bij aan het duiden van het vraagstuk maatschappelijke onrust. Ook komt de uitgebreide kennisverzameling hier bij terug. Signalen van maatschappelijke onrust komen op allerlei plekken boven. Juist door een sterke samenwerking tussen domeinen en het delen van informatie daarbinnen, kan er een sterk beeld gevormd worden van de situatie en kan hierop gereageerd worden.

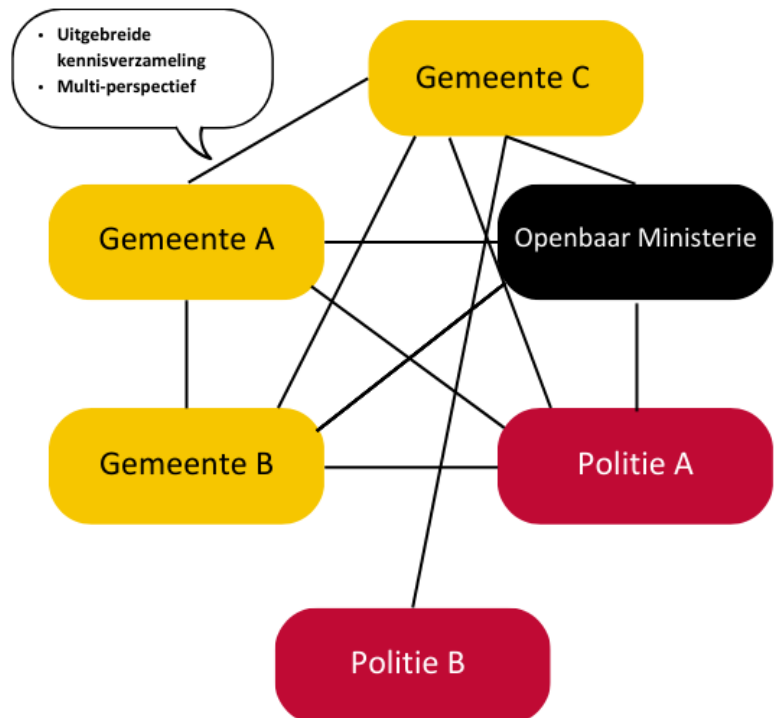


In kaart brengen wat er binnen de gemeente speelt

Figuur 23: Sensemaking bij interne samenwerkingen

Ten slotte worden regionale samenwerkingsverbanden vooral ingezet om te sparren over duidings- en omgangsvraagstukken en om meer expertise te ontwikkelen op het terrein van maatschappelijke onrust. Hierin komen voornamelijk de factoren ‘uitgebreide kennisverzameling’ en ‘dialogo tussen verschillende perspectieven’ terug. Door met elkaar in gesprek te gaan, kan er een beter begrip gevormd worden van wat maatschappelijke onrust is, hoe het speelt binnen gemeenten en wat de rol van de gemeente is in de omgang hiermee.

*“Altijd wat er lokaal wordt gezien. Dus hè, dat kan hier zijn, in de landelijke gemeente, de boerenprotesten, zeg maar hoe die uiting hebben gekregen. Maar we gaan bijvoorbeeld ook in op het dreigingsbeeld van de NCTV. Af en toe maken we dan ook een regionale factsheet zeg maar, die doen we binnen het expert team.” (R13)*



Inzicht krijgen en duiding geven aan trends

Figuur 24: Sensemaking bij regionale samenwerkingen

#### 4.3.2. Sensemaking binnen netwerksamenwerkingen met professionals

Zoals beschreven hierboven werken alle gemeenten met netwerksamenwerkingen met professionals. Dit komt voor in de vorm van een Zorg- en Veiligheidshuis, door kort en flexibel contact met individuele professionals, door vaste netwerkbijeenkomsten met professionals en door ad hoc netwerksamenwerkingen.

##### Zorg- en Veiligheidshuis

Allereerst wordt het dialoog tussen verschillende perspectieven binnen het Zorg- en Veiligheidshuis gefaciliteerd en is de waardering voor expertise en ervaring zichtbaar. Hierin vervult de procesregisseur van het Zorg- en Veiligheidshuis een leidende rol. Zo betrekken zij ook andere partners wanneer dit relevant wordt geacht. Uit een quote van R17 blijkt dat het dialoog met mensen met een expertise van de situatie kan bijdragen aan de betekenisgeving aan een situatie.

*“Dan koppelen we altijd even terug hoe dat gaat en dat doe ik dan vaak ook best wel uitgebreid over hoe iemand iets zegt, omdat er ook natuurlijk experts bij de politie zijn die beter een risico inschatting kunnen maken dan dat ik dat kan. Dus dat gaat met geuren en kleuren.”*

Echter, er worden ook deelnemers gemist, waardoor er moeite ervaren wordt met het duiden van signalen van maatschappelijke onrust. Dit beschrijft R13 in de volgende quote:

“Dat komt eigenlijk door die breedte van fenomenen. Ik denk dat er best wel organisaties zijn, [...] Die ook zeker waardevol zullen zijn om ook vaker bij zo'n weegtafel aan te laten sluiten. [...] Zo een begeleidende instantie voor autisme bijvoorbeeld, hè? [...] Het is net om dat stukje duiding te krijgen binnen die bepaalde sentimenten van links naar rechts, milieu activistische, anti overheid, ja, daar kunnen zoveel partners bij mee gemoeid zijn.”

Daarnaast faciliteert het Zorg- en Veiligheidshuis het gesprek over signalen van maatschappelijke onrust. De mate waarin gemeenten hier gebruik van maken verschilt. Sommige respondenten maken er alleen gebruik van wanneer er ernstige zorgen zijn dat een individu radicaliseert, terwijl andere gemeenten ook meer abstracte signalen voorleggen. Dit beschrijft R13 ook in de volgende quote:

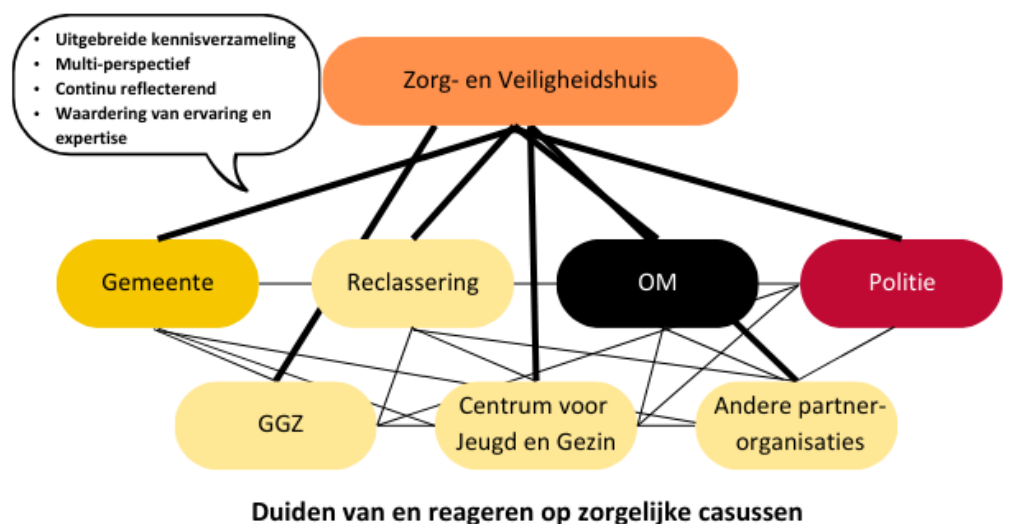
“Ja, want het schuurt vaak ook tegen onbegrepen gedrag aan, hè? Bij radicalisering ja dan moet er eigenlijk wel sprake zijn van een bepaalde ideologie of gedachtegoed en hoeverre sprake is van een doorvertaling naar mogelijk geweld. Maar het zit zo vaak op het snijvlak en dan is het echt die afstemming. Die is wel heel fijn, want dan kun je daar net iets meer duiding aan geven”.

Ook blijkt uit de interviews met respondenten dat ze binnen het Zorg- en Veiligheidshuis reflecteren op de betekenis die ze geven aan een situatie en hoe dit van invloed is op hun handelingsopties. Dit blijkt ook uit de casus van R17 over soevereinen:

“Maar dan is het de vraag altijd oké en nu wat doe je daar dan mee? Het kan onwenselijk zijn, maar het hoeft niet per definitie strafbaar te zijn. Of iets wat we moeten verbieden.”

Ook is er binnen het Zorg- en Veiligheidshuis veel aandacht voor het verzamelen van kennis vanuit verschillende partijen om hiermee een compleet en genuanceerd beeld op te stellen. Het opgestelde convenant biedt hier ook juridisch gezien de ruimte voor. Iedere partij deelt haar informatie over de persoon of groep in kwestie en op die manier wordt er een zo compleet mogelijk beeld gecreëerd.

“Over 3 weken zetten we hem weer even op de agenda, zodat we het niet uit het oog verliezen. En dan bespreek je per ketenpartner of er nieuwe informatie is om in te brengen die ons beeld kan versterken.”  
(R17)



Figuur 25: Sensemaking bij het Zorg- en Veiligheidshuis

### ***Flexibele contacten met professionals***

Binnen de lokale netwerken met professionals wordt het dialoog tussen verschillende professionals ook gefaciliteerd. Echter, veel respondenten geven aan kort 1-op-1 contact te hebben met verschillende professionals, waardoor er in mindere mate sprake is van een groepsdialoog tussen verschillende perspectieven.

Verder blijkt uit de verhalen dat de lokale netwerken ook erg alert zijn op signalen van maatschappelijke onrust. De professionals zijn de voelsprietten in de stad. Door korte lijntjes met professionals, houden ze elkaar op de hoogte van wat er speelt. Wanneer de handhaving bijvoorbeeld stickers of pamfletten ziet die duiden op maatschappelijke onrust, dan wordt de gemeentemedewerker die zich bezig houdt met dit onderwerp ingelicht. Daarnaast worden in grotere gemeenten stadsdelen geattendeerd op belangrijke aankomende evenementen, zoals de Turkse verkiezingen.

*“Aan de stadsdelen gevraagd om alert te zijn op eventuele signalen. Ook wil ik weten dat er verkiezingsbijeenkomsten zijn of dat soort dingen. Dus gewoon om het beeld goed te krijgen.” (R18)*

Daarnaast geven respondenten (R16, R17) aan dat het erg belangrijk is om snel te handelen, wat de alertheid van hen weergeeft. Verder blijkt de alertheid op signalen binnen dit netwerk uit het feit dat er veel aandacht is voor kennisontwikkeling. In veel gemeenten (R10, R18) worden in groepsapps met professionals updates gestuurd met actualiteiten of factsheets waarin toelichting wordt gegeven over nieuwe fenomenen, zoals soevereinen.

Ook komt de succesfactor ‘uitgebreide kennisverzameling’ terug in de verhalen van respondenten over dergelijke vormen van netwerksamenwerking. Veel respondenten (R13, R17, R18) geven aan dat ze wanneer dat relevant is, professionals samen of afzonderlijk bij elkaar brengen om kennis te delen.

*“Dan ga je wel met alle relevante partijen contact leggen en of dat nou meteen gezamenlijk is of allemaal afzonderlijk. Maar je wil wel dat iedereen dezelfde informatiepositie heeft.” (R13)*

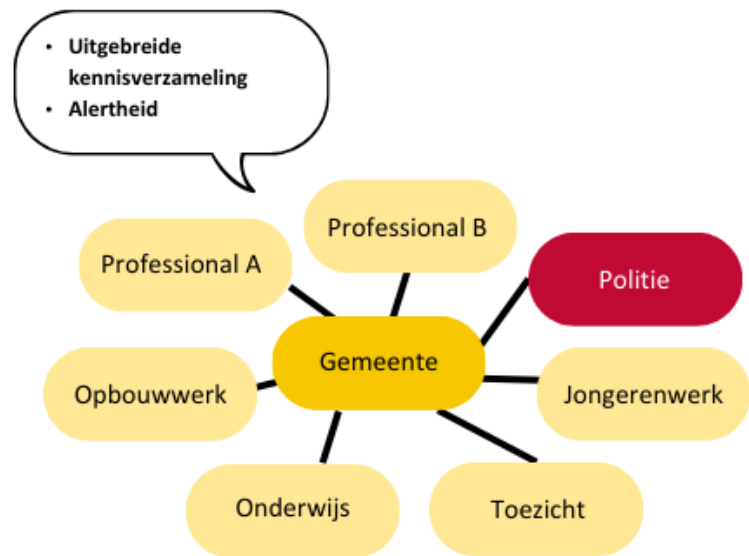
Hierbij wordt de AVG-wetgeving als belemmerend ervaren door respondenten (R2, R6). Respondenten hebben het idee dat er minder gedeeld kan worden wat betreft informatie dan nodig zou zijn.

*“Maar stel je voor dat je daar op tafel kon leggen van. Wie heeft hier nou allemaal een uitkering? Of wie zitten in de bijstand? Wie heeft er kinderen op de basisschool, gaan die allemaal naar school of niet? Hoe zit het met gezondheidszorg, welke meldingen krijgen we binnen vanuit politie of toezicht? Nou als je die informatie bij elkaar kan leggen, dan kon je gewoon zien van hoe het gaat in die straten.” (R6)*



Ten slotte is het de vraag in hoeverre professionals (naast politie en jongerenwerk) onderling contact hebben. Uit de verhalen van respondenten is er vooral inzicht gekregen in hoe de gemeente informatie verzamelt en contact onderhoudt met de losse groepen professionals. Dit blijkt ook uit de quote van R6:

*“Of daar ga ik in ieder geval informatie ophalen. En ook natuurlijk weer met de wijkagent en het team daaromheen of met een woningcorporatie. Of ja, daar ga ik allerlei informatie halen om dat verhaal goed in beeld te krijgen. En dan bekijken we wie de juiste persoon is om te reageren. Soms ben ik dat, maar soms ook niet.”*



#### Opvangen, doorgeven en reageren op signalen

Figuur 26: Sensemaking bij flexibele contacten met professionals

#### Vaste contacten met professionals

Bij de gemeenten waarin ze de verschillende professionals digitaal en fysiek bij elkaar brengen, is er wel meer sprake van dialoog tussen verschillende perspectieven aangezien alle professionals dan ook onderling met elkaar contact hebben. Echter, het blijkt lastig te zijn om het contact met deze professionals vast te houden, aangezien professionals snel van baan wisselen en hierdoor moeten er constant nieuwe mensen geschoold worden op de thema's radicalisering en polarisatie. Ook blijkt dat gemeenten nog professionals missen, zoals wijkbeheerders, docenten en sportcoaches. Daarnaast is er binnen deze vorm van netwerksamenwerking veel aandacht voor kennisontwikkeling, wat een alertheid op signalen weergeeft. Dit blijkt ook uit de volgende quote van R5:

*“Jij wordt gelinkt aan de overheid en wordt niet vertrouwd en het raakt je werk, dus dat soort signalen komen we dan tegen, dus dat proberen we te kijken. Kunnen wij bijvoorbeeld aan kennisbevordering doen op het gebied van soevereinen, wat betekent dat? Wat zijn soevereinen, hoe ziet dat eruit en vervolgens ook te kijken van oké, wat is dan het handelingsperspectief? Moet je hier wel iets mee?”*

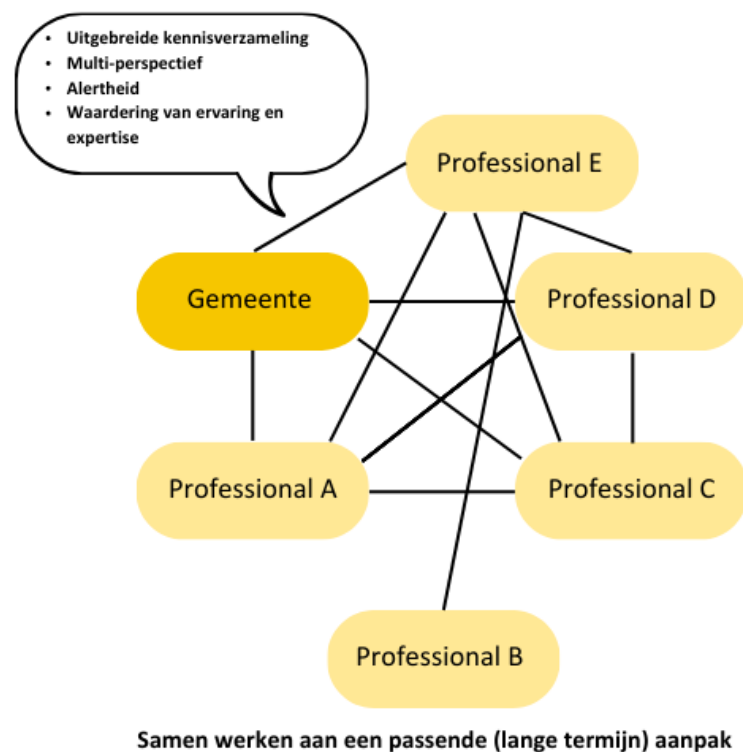
Daarnaast worden binnen samenwerkingen zoals 'jeugd op straat' altijd ontwikkelingen en signalen besproken, wat ook duidt op een alertheid op signalen. Zo haalt R1 aan hoe signalen van coronarellen onder jongeren werden opgevangen door deelnemers aan het netwerk en hoe daar vervolgens mee omgegaan is:

*“We hebben bijvoorbeeld bepaalde samenwerkingsverbanden voor jeugd op straat, die met elkaar contacten als er op bepaalde plekken onrust is. Met het verzoek ook aan jongerenwerk om daar misschien activiteiten te organiseren of kan handhaving daar wat vaker langs. Want er is elke keer een hanggroep, dus dan komt het soms via die kanalen [...] Maar toen stond inderdaad in die appgroepen dat er zou gereld worden en dat het los zou gaan in bepaalde gebieden in X.” (R1)*

Door verschillende partners met elkaar in contact te brengen, wordt er ook informatie gedeeld over individuen of trends in de samenleving. Hiervoor hebben bepaalde gemeenten ook een informatie uitwisselingscovenant voor op gesteld, wat het mogelijk maakt om aan uitgebreide kennisuitwisseling te doen. Hierbij geeft R2 aan dat er kritisch gekeken moet worden naar de hoeveelheid informatie dat gedeeld wordt:

*“Gedragscodes waar ze zich aan moeten houden en die zijn eigenlijk ook heel erg belangrijk in ons werk, want soms is het goed om informatie te delen, maar soms is het ook juist voor de band met de cliënt of ook met de persoon waar we over spreken, dus heel goed om juist bepaalde informatie niet te delen, dus dat is eigenlijk altijd iets wat iedereen voor zichzelf moet afwegen.”*

Uit de interviews blijkt dat de grotere vaste netwerken met professionals vooral gericht zijn op het opdoen van kennis over maatschappelijk onrust en het herkennen van trends van maatschappelijke onrust binnen de gemeente. De kleinere netwerken die verbonden zijn aan een bepaalde doelgroep of onderwerp bespreken vaker concrete casussen die op dat moment spelen. Bij de kleinere netwerken is het ook zichtbaar dat er specifiek gezocht wordt naar professionals met een bepaalde expertise tot het onderwerp waar de werkgroep betrekking op heeft. De gemeente heeft vaak een actieve rol in het bepalen en zoeken van deze deelnemers.



*Figuur 27: Sensemaking bij vaste netwerken met professionals*

### **Ad hoc contact met professionals**

Ten slotte werken veel gemeenten met ad hoc opgerichte teams voor de omgang met maatschappelijke onrust naar aanleiding van een incident. Binnen dit soort teams worden verschillende soorten professionals betrokken om vanuit diverse disciplines naar de situatie te kijken. Hierin komt de dialoog tussen verschillende perspectieven terug, waarbij er wordt gekeken welke partners relevant zijn op welk moment. Daarnaast is er sprake van duidelijke rollen en taakverdeling en een hoge snelheid en frequentie van samenkomen.

*“We hebben een zeden casus gehad. Die was echt heftig. [...] toen in die periode hadden we soms ook wel twee keer een scenario team op een dag omdat er nieuwe informatie was. Dan laten wij ook hier alles uit de handen vallen en dan eerst een scenario team, casus oplossen, rust terugbrengen.” (R3)*

Dit soort teams zijn minder alert op signalen van maatschappelijke onrust, omdat ze vaak naar aanleiding van incidenten worden opgericht. Tegelijkertijd monitoren ze wel de situatie, waardoor ze wel letten op signalen die duiden op verandering. Daarnaast komt de toewijding aan veerkracht in dergelijke teams sterk naar voren. Er wordt tussentijds gekeken naar acties en de gevolgen daarvan.

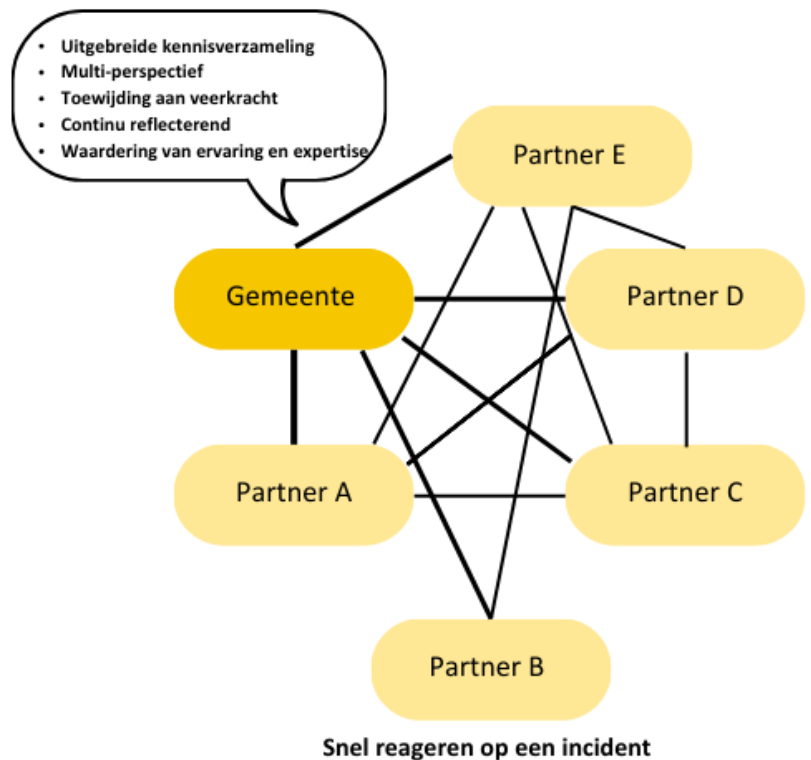
*“Dat is een scenario team, kan goed een aantal keren bij elkaar komen om te kijken van hoe gaat het nu? Op het moment dat we denken nu is de casus rustig, dan schalen we hem af, dan laten we hem ook los.” (R3)*

Ook wordt er vanuit alle deelnemers informatie gedeeld over de situatie, om een zo’n compleet beeld te schetsen van de situatie. Daarbij worden ervaringen uit het verleden of partners met passende expertise sterk betrokken.

*“Het mooie juist aan zulke overleggen is dat er niemand zegt wat we moeten doen. Je wilt juist al die partijen aan tafel hebben, omdat iedereen ergens een expertise in heeft. Dus als we de informatie allemaal met elkaar delen, dan zul je zien dat er steeds wel een partij is die zegt, oh, dan kunnen wij dit, of vanuit onze ervaring weten we dat dit verstandig is.” (R2)*

Verder benadrukken veel respondenten het belang om aandacht te hebben in het begin voor de betekenisgeving aan de situatie en de reflectie hierop. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende quote van respondent 16: *“Dat je heel snel multidisciplinair bij elkaar komt. Effecten moet beoordelen. En ja instrumenten moeten gaan afwegen of je die gaat inzetten”*

Ten slotte haalt respondent 2 de BOB vergaderstructuur aan, ofwel beeld, oordeel, besluit. Hierbij wordt eerst alle informatie verzameld en gedeeld, vervolgens wordt er een oordeel over deze informatie geveld en ten slotte worden er acties uitgezet. Deze vergaderstructuur omvat een aantal succesfactoren van sensemaking, waaronder de dialoog met verschillende perspectieven, de reflectie op betekenisgeving en het verzamelen van informatie.



Figuur 28: Sensemaking bij ad hoc netwerken





### 4.3.3. Sensemaking binnen gemeente-brede netwerken

In hoofdstuk 4.2.1 is er ingegaan op de netwerksamenwerkingen waaraan inwoners en professionals deelnemen. Allereerst komt de succesfactor ‘alert zijn op signalen’ het meest terug bij deze vorm van netwerksamenwerking. Deelnemers hebben volgens respondenten (R3, R5, R7, R10, R14, R19) de rol om signalen uit de samenleving op te pikken en deze indien relevant te delen binnen het netwerk. Door een breed scala aan deelnemers halen ze veel op van wat er speelt in de gemeente en kunnen ze snel relevante partijen benaderen om mee te denken. Het delen van deze signalen gebeurt zowel digitaal via Whatsapp als fysiek in overleggen.

*“Maar ook wel echt een rondje langs signalen, wat speelt er in X? Wat leeft er op dit moment? Waar kunnen zij eventueel de beleidsmakers ook voeden met informatie van wat er speelt?” (R10)*

*“Op dit moment zijn er Turkse verkiezingen in Turkije. Nou, dat kan in potentie leiden tot onrust en zichtbare maatschappelijke onrust. Spanningen, polarisatie, escalatie. Omdat sommige groeperingen nou eenmaal sterk tegenover elkaar staan binnen die Turkse gemeenschap. Wat gaat er bijvoorbeeld gebeuren op het moment dat één van beide partijen wint en de straat op gaan met vlaggen en gaat toeteren? Nou, daar proberen we nu al gesprek over te voeren, A om te kijken van wat is jullie beeld? Wat verwacht je dan? En B om vinger aan de pols te houden, dus laten we de komende tijd even de lijntjes kort houden en als je iets merkt, weet ons te vinden en vice versa.” (R5)*

Doordat deze netwerken bestaan uit verschillende personen, wordt er een dialoog gevoerd vanuit verschillende perspectieven wat tot nieuwe inzichten kan leiden. Echter, zoals hiervoor beschreven ervaren respondenten moeite met het betrekken van alle perspectieven. Binnen zulke netwerken is er ook veel waardering voor expertise en ervaring. Zo vertelt R14 over een dialoog dat hij heeft gehad met vier bondgenoten om meer inzicht te krijgen in waarom jongeren binnen de gemeente gaan rellen:

*“Toen zijn we echt dieper gaan doorpraten over joh, waar komt dit nu vandaan? [...] Je had een hele jonge meid [...] Zij verklaarde dat er altijd wel een beetje een bepaalde rel behoefte is uit een bepaalde nieuwsgierigheid, maar ook soms een nou ja, wat zij noemde een gebrek aan zelfreflectie. Maar iemand anders die wat ouder was, en in die lokale politiek heeft gezeten, die adjunct-directeur, die gaf aan, ja, maar onderschat niet dat er een soort van voedingsbodemp is, ook van anti-overheids sentiment op de manier waarop er thuis aan tafel over dingen gesproken wordt.”*

Echter, de mate waarin deze perspectieven verschillen is mogelijk beperkt gezien er in veel gemeenten inwoners van bepaalde groepen worden gemist door respondenten. Zo zijn er veel inwoners met een islamitische achtergrond aangesloten, terwijl inwoners met een Chinese achtergrond volgens respondent 5 lastig te bereiken zijn. Daarnaast benoemt R10 het volgende:

*“Maar je mist eigenlijk gewoon de iets wat rechtsere hoek. Wil niet zeggen dat je die ook aan een tafel moet hebben, maar sowieso de contactmomenten rondom die groepen is veel lastiger te organiseren en dan zeker anti-overheidsdenkers. Ja, die zitten daar helemaal niet op te wachten dat je lekker met de gemeente aan de tafel gaat, dus je hebt nog een wat nauwere scope.”*

Daarnaast ligt er binnen deze netwerken de nadruk op het delen van kennis. Deze kennis gaat voornamelijk over trends in de gemeente, in plaats van zorgen over individuen. Daarnaast vindt de kennisoverdracht voornamelijk plaats vanuit inwoners richting de gemeente.

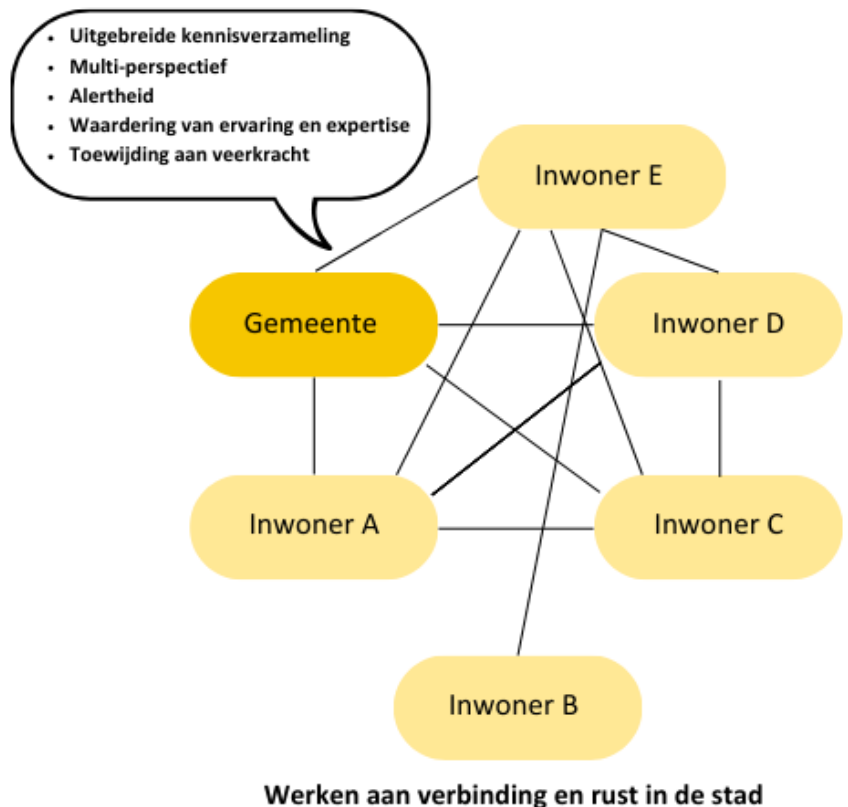


“We kregen wel die informatie ook door vanuit die groepen en dan probeer je die informatie te koppelen aan die informatie wat je zelf al hebt. In dat geval volgt er daaruit een briefing naar voren.” (R5)

Echter, ook het belang van wederkerigheid wordt daarin benadrukt door respondenten. Zo zegt R7 het volgende over hoe het netwerk een rol speelt bij onrust onder jongeren tijdens de Ramadan:

“Dan maken we echt gebruik van elkaars kennis netwerk. En inzichten van, hè, hoe pak je dat nou het beste aan? Hoe kunnen we dat het beste vormgeven? Nou ja, dat soort dingen dus. We wisselen zowel dingen uit qua probleemaanpak als ook gewoon successen die er zijn, want die zijn er ook genoeg. Dus ja, we zijn eigenlijk gewoon veel met elkaar in dialoog en daardoor ontstaat er een vertrouwensband met elkaar, dus dat moment dat er een keer wel echt met spoed iets nodig is, dan zijn we heel snel opgeschaald met elkaar en dan weten we ook precies wat we aan elkaar hebben.”

Ten slotte halen respondenten (R5, R14) aan dat ze na grotere gebeurtenissen, zoals de coronarellen, wel evalueren met de deelnemers, kijken hoe zij het ervaren hebben en wat er in een vervolgsituatie zou kunnen veranderen. Wat duidt op de succesfactor veerkracht.



Figuur 29: Sensemaking in gemeente-brede netwerken

#### 4.3.4. Sensemaking in een combinatie van netwerken

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat gemeenten werken met verscheidene netwerken die elk een andere bijdrage leveren aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Daarbij verschilt het per situatie of het netwerk relevant wordt geacht door respondenten. In de tabel hieronder staat weergegeven welke succesfactoren per netwerk terugkomen. De donkergele kleur laat zien dat deze succesfactor veel werd genoemd door respondenten. De lichtgele kleur laat zien dat de succesfactor in beperkte mate werd genoemd door respondenten, of nog niet voldoende terugkomt in de netwerksamenwerking. Dit is bijvoorbeeld het geval met multi-perspectiviteit bij gemeente-brede netwerken, aangezien hier bepaalde perspectieven zoals docenten en sportcoaches worden gemist.

Uit de tabel blijkt dat de succesfactor ‘uitgebreide kennisverzameling’ in alle netwerken terugkomt. Bij de succesfactoren ‘multi-perspectief’, ‘alertheid’ en ‘waardering voor ervaring en expertise’ is het zichtbaar dat sommige netwerken deze succesfactoren wel hebben, maar andere niet. Hierin vullen de netwerken elkaar dus aan. Tegelijkertijd komen de succesfactoren ‘continue reflecterend’,

‘duidelijkheid over rollen’ en ‘veerkracht’ maar in zeer beperkte mate terug in de netwerken. Concluderend kan dus gesteld worden dat de verschillende netwerken diverse succesfactoren van sensemaking bevatten en elkaar hierin aanvullen. Echter, een aantal succesfactoren zijn maar in zeer beperkte mate aanwezig waardoor de vraag gesteld kan worden in hoeverre deze netwerken individueel en samen succesvol zijn in de sensemaking van maatschappelijke onrust.

	Politie	Lokale driehoek	Interne samenwerking	Regionaal	Zorg- en Veiligheidshuis	Flexibel	Vast	Ad Hoc	Gemeente-breed
Multi-perspectief									
Uitgebreide kennisverzameling									
Alertheid									
Waardering van ervaring en expertise									
Continu reflecterend									
Duidelijkheid over rollen									
Veerkracht									

Figuur 30: Overzicht succesfactoren van sensemaking per netwerksamenwerking

#### 4.4. Omgaan met maatschappelijke onrust

In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal er ingegaan worden op de respons die voortkomt uit de netwerksamenwerkingen zoals beschreven hierboven. Allereerst zal er ingegaan worden op de moeilijkheden die hieraan verbonden zijn en vervolgens op de acties die gemeenten toepassen.

Allereerst geven respondenten aan dat het lastig is om te reageren op maatschappelijke onrust. Zo vinden ze het ingewikkeld om in kaart te brengen waar onrust speelt, aangezien veel onrust online tot uiting komt. Hierbij worstelen ze met het vraagstuk of het überhaupt de rol is van de gemeente om daar iets online mee te doen en zo ja, welke handvatten daar voor handen liggen. Bovendien vinden

gemeenten het lastig om te bepalen wat hun rol is, aangezien onrust steeds vaker het gevolg is van spanningen tussen inwoners en de overheid. Respondenten leggen frequent de nadruk op 'goed ambtenaarschap' ter voorkoming van verticale polarisatie.

*"Het is natuurlijk lastig om maatschappelijke onrust, vanuit anti overheid denken, vanuit de overheid te gaan managen of daar iets mee te doen vanuit de overheid, want je staat per definitie al op min een, dus dat is lastig."* (R8)

### **Ondersteunen van organisaties**

Toch zijn er verschillende acties die gemeenten toepassen voor de omgang met maatschappelijke onrust. Ten eerste halen verschillende gemeenten aan dat ze ondersteuning bieden aan organisaties wanneer er sprake is van maatschappelijke onrust. Dit gebeurt bijvoorbeeld door deze organisaties in contact te brengen met ondersteunende organisaties, zoals stichting School en Veiligheid. Ook wordt er ondersteuning geboden in de vorm van trainingen. Zo vertelt respondent 10 over hoe ze leden van de moskee hebben getraind op de herkenning van signalen van radicalisering:

*"Vooral om die onrust bij de moskeeën op dat moment te kunnen verkleinen, maar ook hun eigen rol daarin, dus ze zijn getraind in hoe herken je nou bijzonder gedrag bij bezoekers? Hoe kan je je eigen gebouwen veiliger maken?"*

### **In gesprek gaan met inwoners**

Daarnaast halen veel respondenten aan dat ze in gesprek gaan met inwoners die bezorgd of ontevreden zijn. Zo vertelt R12 bijvoorbeeld dat ze als gemeente in zijn gesprek gegaan met buurtbewoners toen bleek dat er mensen uit de buurt waren vertrokken naar Syrië. Ook zijn dit bijvoorbeeld gesprekken met demonstratie organisators, worden er bewonersavonden georganiseerd, probeert de gemeente zichtbaar te zijn in de wijk en wordt inwoners gevraagd hun behoeften te delen via enquêtes of in persoon. Dit blijkt ook uit de volgende quote van respondent 6:

*"En dan vraag ik aan die mensen van wat kan ik voor je doen de komende tijd, hè? [...] Dan heb ik bijvoorbeeld met mensen afgesproken van zullen we begin mei opnieuw contact hebben om te kijken of je er überhaupt iets van merkt. En zo ja, wat dan? Dus ja ik probeer eigenlijk heel dicht bij de bewoners te staan."*

### **Informereren van inwoners**

Naast het bieden van ondersteuning aan inwoners en door in gesprek met hen te gaan, zijn gemeenten ook veel bezig met het informeren van inwoners om onrust te voorkomen en te verminderen. Zo proberen ze inwoners meer mee te nemen in het proces, bijvoorbeeld bij de komst van een AZC. Daarnaast hebben ze veel aandacht voor het informeren van inwoners wanneer er sprake is van een incident dat onrust oproept, zoals een zedendelict. Ten slotte geeft respondent 15 aan dat onduidelijkheid onder burgers ook kan leiden tot ontevredenheid of onrust. Ze vertelt over een groot bedrijf in de gemeente waar veel burgers een negatief beeld van hadden:

*"Alleen maar, dit zijn de expats die onze huizenprijzen opdrijven, hè? Dus dat is de enige blik wat de mensen dan hebben naar [naam organisatie]. Maar als je hè, dus dan wordt gekeken van hoe kun je meer zichtbaar maken voor de rest van de stad wat [naam organisatie] oplevert. [...] Ja, dan werk je aan het begrip en kennis en dat is het hem vaak. In die spanningen, die onrust, dat borrelen. Ze weten van elkaar gewoon niet helemaal wat er gebeurt, wat ze doen, hoe het gaat."*



Hierbij benoemen respondenten ook dat het ten eerste van belang is om een vertrouwensband op te bouwen tussen de politiek en inwoners. Door transparant te zijn en betrouwbaar te zijn, kan onrust voorkomen of verminderd worden.

### **Steun bieden aan inwoners**

Vervolgens benadrukken gemeenten het belang van steun bieden aan inwoners. Hierin speelt de burgemeester vaak een belangrijke rol, als gezicht van de stad. Dit blijkt ook uit de quote van respondent 16:

*“Die op zijn minst even een bemoedigend woordje en vooral de mensen in de gelegenheid stellen om met elkaar een dialoog aan te gaan en om het te verwerken”*

### **Beïnvloeden via vertegenwoordigers**

Daarnaast proberen gemeenten vaak via belangrijke personen in de samenleving maatschappelijke onrust te beïnvloeden. Hiervoor worden bijvoorbeeld bondgenoten ingezet, buurtouders of de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties of bewegingen. Zo leggen zij bijvoorbeeld beleid van de gemeente uit, om onrust te voorkomen. Of worden zij actief wanneer een situatie dreigt te escaleren. Voor het laatste geval haalt respondent 7 een voorbeeld aan:

*“Dan staken jongeren auto's in brand of gingen dingen gooien naar de politie. Nou zijn buurtvaders juist geselecteerd uit families van de raddraaiers die ja, die hebben we opgeleid om de jongeren te kunnen aanspreken op hun gedrag en zeg maar voordat het uniform tevoorschijn moet komen dat zij dat al kunnen.”*

### **Juridische stappen**

Verder kiezen gemeenten er voor juridische stappen te ondernemen om de mogelijkheid tot escalatie van onrust te beperken. Hier schetst R1 een voorbeeld bij:

*“Soms doen we het gewoon onofficieel, dan stuur je gewoon een mailtje met joh, houd je aan deze voorwaarden en dat gaat echt van geen blokkades, naar geen racistische leuzen. Tot oké, zorg dat er nog wel opgeruimd is aan het eind. En soms ben je echt grotere of risicovollere, dan maken we gewoon echt een besluit en die wordt ook ondertekend door de burgemeester en dan geven we die aan hen mee. En dan heb je natuurlijk ook weer een juridische grond om te staan als er als ze zich er niet aan houden”*

### **Niets doen**

Ten slotte zijn er respondenten die aangeven dat het soms het beste is om als overheid niks te doen, omdat het reageren van de overheid juist reacties kan oproepen. Zo vertelt respondent 17 waarom ze hebben gekozen voor een non-respons:

*“Moeten wij een tegengeluid laten horen? En toen hebben we besloten om dat niet te doen, omdat we dachten, nou ja, het doel van deze mensen is om aandacht voor hun gedachtegoed te krijgen en op het moment dat wij er aandacht aan geven, dan is hun doel bereikt. Dus toen hebben we dat niet gedaan.”*

### **Zowel preventief als repressief handelen, maar voorkomen lijkt lastig**

Al met al, zijn er dus een aantal acties die gemeenten toepassen om te reageren op maatschappelijke onrust. Enerzijds handelen ze repressief op maatschappelijke onrust, door bijvoorbeeld steun te



bieden aan inwoners. Anderzijds handelen ze preventief, door buurtouders een rol te geven en burgers te informeren. Echter, het voorkomen van maatschappelijke onrust lijkt respondenten erg lastig, aangezien veel onrust ontstaat door bredere ontwikkelingen, zoals de woningcrisis, klimaatverandering en de oorlog in Oekraïne. Respondenten benoemen daarbij dat deze problemen op landelijk niveau opgepakt moeten worden en dat ze daar op gemeentelijk niveau moeilijk iets aan kunnen veranderen. Dat blijkt ook uit de onderstaande quote:

*“Dat is vaak een combinatie van verschillende bronnen, zoals woningtekort. Dat is niet iets wat wij zomaar lokaal gaan oplossen en helaas regionaal ook niet.” (R2)*



## 5. Conclusie en discussie

In deze scriptie is er een verkennend onderzoek gedaan naar de volgende hoofdvraag: *“Aan welke voorwaarden moet netwerksamenwerking voldoen om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust?”*. Om deze vraag te beantwoorden zijn er vooraf zeven theoretische deelvragen en vijf empirische deelvragen opgesteld. De theoretische deelvragen zijn onderzocht in de theoretische verkenning (hoofdstuk 2). Voor het beantwoorden van de empirische deelvragen zijn er achttien semigestructureerde interviews afgenomen met twintig respondenten van zeventien verschillende gemeenten in Nederland. Deze data zijn vervolgens geanalyseerd. In dit hoofdstuk zal er allereerst ingegaan worden op de conclusie. Hier zal een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd worden aan de hand van de opgestelde deelvragen. Vervolgens zal er in de discussie stilgestaan worden bij de beperkingen van dit onderzoek, zullen de uitkomsten van dit onderzoek in verband gebracht worden met de literatuur van de theoretische verkenning en zullen er aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek. Ten slotte zal er kort stilgestaan worden bij de praktische implicaties van dit onderzoek.

### 5.1. Conclusie

Voorafgaand aan dit onderzoek zijn een aantal empirische deelvragen opgesteld. Deze zullen hieronder een voor een besproken worden, waarna een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd kan worden.

#### **Definitie maatschappelijke onrust**

De eerste deelvraag in dit onderzoek was: *“Hoe definiëren ambtelijke professionals van gemeenten het concept maatschappelijke onrust?”* Uit de interviews bleek dat maatschappelijke onrust een moeilijk te definiëren begrip is, omdat het veel raakvlakken heeft met andere begrippen, zoals maatschappelijk onbehagen, polarisatie of onvrede. Daarnaast vonden respondenten het lastig te definiëren, omdat maatschappelijke onrust onder meerdere afdelingen binnen de gemeente kan vallen, zoals de afdeling veiligheid en de afdeling inclusie. Hierdoor valt het thema onder niemands verantwoordelijkheid. Uit de antwoorden van de respondenten bleek dat de meerderheid maatschappelijke onrust definieerde als gevolg van ontevredenheid of angst over ontwikkelingen in de maatschappij of de status quo. Dit kan betrekking hebben tot grotere thema's zoals wantrouwen richting de politiek en klimaatverandering, of kleinere thema's zoals de komst van een AZC of overlast in de wijk. Daarnaast zagen veel respondenten een impactvol incident als aanleiding voor maatschappelijke onrust, zoals een zedendelict of een terroristische aanslag.

Verder werd zichtbaarheid als belangrijke voorwaarde aangehaald om een situatie te duiden als maatschappelijke onrust. Indien het niet zichtbaar is, worden eerder verschijnselen als polarisatie of maatschappelijk onbehagen aangehaald. Bovendien wordt maatschappelijke onrust door respondenten ook als een positief fenomeen gezien, omdat het een verandering teweeg kan brengen in de maatschappij. Echter, veel respondenten benoemen ook dat maatschappelijke onrust risico's meebrengt voor de openbare orde en veiligheid.

#### **Uitingen van maatschappelijke onrust**

De tweede deelvraag was: *“Op welke wijze komt maatschappelijke onrust binnen gemeenten tot uiting?”* Het blijkt dat maatschappelijke onrust op verschillende manieren tot uiting komt binnen gemeenten. Hierbij zijn er geen grote verschillen gevonden tussen stedelijke en landelijke gemeenten. Maatschappelijke onrust wordt enerzijds zichtbaar via georganiseerde demonstraties, protesten,



steunbetuigingen en protest-uitingen in de openbare ruimte, zoals stickers of graffiti. Dit kan over allerlei onderwerpen gaan zoals klimaatverandering, coronamaatregelen, de komst van een AZC of over de pietendiscussie. Deze demonstraties en protesten kunnen rustig verlopen, maar kunnen soms ook uitlopen op rellen. Daarnaast wordt maatschappelijke onrust zichtbaar door vechtpartijen tussen bevolkingsgroepen, uitspraken online of offline en doordat er contact door middel van brieven of mails wordt opgenomen met de gemeente. De laatste wijze van uiting komt volgens gemeenten steeds vaker voor, omdat er volgens respondenten sprake is van een toenemende soevereinen stroming. Dit zijn burgers die zich afscheiden van de samenleving en geloven dat zij niet onder het gezag van de Nederlandse overheid vallen en dat de bijhorende wet- en regelgeving niet voor hen geldt (AIVD, 2023). Ten slotte opperden respondenten of afhaken in de vorm van niet-stemmen gezien kan worden als een uiting van maatschappelijke onrust.

### **Vormen van netwerksamenwerking**

De derde deelvraag was: *“Welke vormen van netwerksamenwerking passen gemeenten toe voor de omgang met maatschappelijke onrust?”* Uit de interviews blijkt dat gemeenten allerlei vormen van netwerksamenwerking toepassen met betrekking tot maatschappelijke onrust en afhankelijk van de situatie gebruik maken van één of meerdere netwerken. De netwerken verschillen van elkaar in de mate van hiërarchie, formaliteit, het aantal en soort partners, het doel en de structuur van het netwerk. Zo wordt er gebruik gemaakt van een sterke band tussen de politie en de gemeente, interne samenwerkingen binnen de gemeente, regionale samenwerkingen en de lokale driehoek. Binnen deze samenwerkingen is er sprake van bestuur door alle deelnemers. Bij het contact met de politie en de lokale driehoek ligt de nadruk vooral op het (snel) delen van signalen en informatie over een casus van maatschappelijke onrust. Bij de interne en regionale samenwerkingen wordt er vooral gefocust op het opdoen van kennis over bredere fenomenen van maatschappelijke onrust, in plaats van casus-gerelateerde kennis.

Daarentegen richt het Zorg- en Veiligheidshuis zich wel op specifieke casussen. Deze apart opgezette entiteit brengt partijen samen en bewaakt het proces. Echter, deze functie is meer technisch ingestoken dan inhoudelijk. Verder bestaan er zowel flexibele netwerken met professionals als vaste netwerken. De flexibele netwerken bestaan uit 1-op-1 contact tussen de gemeente en professionals, waarbij de nadruk ligt op het delen van signalen en kennis over situaties van maatschappelijke onrust. Bij de vaste netwerken hebben professionals onderling met elkaar contact in vaste contactmomenten. Bij deze netwerkform heeft de gemeente vaak een coördinerende rol. Die brengt partners samen en zit vaak het overleg voor. Net als bij het Zorg- en Veiligheidshuis is deze rol vooral technisch en hebben alle deelnemers evenveel invloed. Bij deze netwerken ligt de focus vaak op de lange termijn aanpak. Dit kan in een breder netwerk gericht zijn op maatschappelijk onrust als fenomeen, maar ook in kleinere netwerken specifiek op een onderwerp of doelgroep.

Bij de ad hoc samenwerkingen pakt de gemeente vaker de leiding, door relevante partners te betrekken en door het proces te bewaken. Hierbij wordt er gefocust op een specifieke casus. Indien deelnemers besluiten dat deze casus is afgelopen, dan wordt de samenwerking ook opgeheven. Ten slotte werken gemeenten met netwerken van inwoners of met inwoners en professionals samen. Bij deze netwerken ligt de nadruk op het signaleren van maatschappelijke onrust en het omgaan hiermee. Daarbij hebben alle deelnemers een gelijke rol en stem en wordt er contact onderhouden op vaste- en flexibele manieren.





### ***Sensemaking binnen de netwerksamenwerkingen***

De vierde deelvraag was: *“In hoeverre komen de verschillende succesfactoren van sensemaking terug in de verschillende vormen van netwerksamenwerking die gemeenten toepassen?”*. Uit dit onderzoek blijkt dat iedere vorm van netwerksamenwerking op een andere manier bijdraagt aan de sensemaking van maatschappelijke onrust en dus ook andere succesfactoren van sensemaking omvat.

Allereerst zien we dat de sterke samenwerking tussen de politie en de afdeling veiligheid van de gemeente bijdraagt aan de omgang van maatschappelijke onrust doordat er sprake is van een uitgebreide kennisverzameling en een sterke alertheid op signalen van maatschappelijke onrust. Er is sprake van continu, informeel en formeel contact. Daarentegen is de lokale driehoek minder continu. Deze wordt vooral ingezet bij maatschappelijke onrust, wanneer de situatie dreigt te escaleren. De lokale driehoek biedt de mogelijkheid vanuit juridische, bestuurlijke- en veiligheidsinvalshoeken de situatie te beschouwen en heeft een duidelijke rolverdeling. Daarnaast is er bij deze vorm van netwerksamenwerking sprake van een zekere alertheid op signalen die duiden op (potentiële) strafrechtelijke overtredingen en zijn er duidelijke regels waardoor deze organen veel kennis met elkaar kunnen uitwisselen.

Verder is de dialoog tussen perspectieven bij de interne samenwerkingen van de gemeente nog meer divers dan bij de samenwerkingen hierboven, aangezien er niet alleen vanuit een strafrechtelijke bril naar de situatie wordt gekeken. Daarnaast biedt deze vorm van samenwerking de mogelijkheid om alert te zijn op signalen omdat er vanuit alle domeinen signalen opgepikt kunnen worden. Ook draagt deze interne samenwerking bij aan het informatiebeeld. Echter, uit dit onderzoek blijkt wel dat interne samenwerkingen moeilijk te realiseren zijn. Vervolgens worden regionale samenwerkingsverbanden voornamelijk ingezet om kennis te delen en begrip te ontwikkelen van fenomenen met betrekking tot maatschappelijke onrust. Door vanuit verschillende perspectieven (gemeenten, OM, politie) met elkaar in gesprek te gaan, kan er beter duiding gegeven worden aan maatschappelijke onrust en de rol van deze organisaties daarbinnen. Echter, net als bij de lokale driehoek wordt met de aanwezige partijen vooral vanuit een veiligheidsblik naar het fenomeen gekeken, wat de diversiteit aan perspectieven beperkt.

Deze diversiteit aan perspectieven zijn daarentegen beter gewaarborgd bij het Zorg- en Veiligheidshuis. Hier worden er veel verschillende perspectieven van professionals bij elkaar gebracht, is er veel waardering voor ervaringen en expertise en wordt er op een uitgebreide manier kennis verzameld. Doordat iedereen vanuit zijn of haar organisatie kennis heeft met betrekking tot de casus, kan er een compleet beeld gevormd worden. Verder bieden de frequente casustafels de mogelijkheid om te reflecteren op de betekenisgeving aan de situatie en de casus integraal aan te pakken. Echter, hierbij verschilt het of gemeenten signalen van maatschappelijke onrust bespreken, of alleen radicalisering.

Net als bij het Zorg- en Veiligheidshuis, wordt binnen de flexibele netwerken met professionals veel kennis samengebracht. Doordat de lijntjes tussen de gemeente en professionals kort zijn, kan er snel informatie opgevraagd worden. Dit draagt bij aan de duiding van de situatie. Daarnaast zijn de professionals de voelsprietten in de maatschappij en zijn ze vanuit die rol alert op signalen van maatschappelijke onrust. Dit maakt dat het netwerk de mogelijkheid heeft om vroeg signalen op te



pikken en hierop te reageren. De beschreven netwerken hierboven hebben daar minder mogelijkheden toe.

In vergelijking tot flexibele netwerken met professionals brengt het vaste netwerk met professionals meer perspectieven bij elkaar. Hierdoor kan er vanuit verschillende invalshoeken duiding worden gegeven aan situaties met maatschappelijke onrust en kan er een compleet kennisbeeld gevormd worden. Daarbij wordt er vanuit het onderwerp van het netwerk gezocht naar professionals die hier de goede expertise bij hebben. Ook biedt dit netwerk door de deelnemende professionals, net zoals het netwerk hierboven, de mogelijkheid om alert te zijn op signalen van maatschappelijke onrust. Echter, daarbij worden wel bepaalde deelnemers gemist zoals scholen en sportverenigingen.

Bijna al deze succesfactoren van sensemaking zijn ook terug te zien bij de ad hoc samenwerkingen met professionals. Echter, deze samenwerkingen zijn minder alert aangezien ze opgericht worden naar aanleiding van een incident. Wel zijn ze tussendoor alert op veranderingen. Verder is dit netwerk meer gericht op het evalueren van acties om hiervan te leren. Daarnaast zijn ze gedurende het proces actief bezig met het duiden van de situatie en het reflecteren op hun betekenisgeving. Bij de andere vormen van netwerksamenwerking kwam dat niet in die mate aan de orde.

Bovendien zien we ook veel succesfactoren van sensemaking terug in gemeente-brede netwerken. Door veel verschillende perspectieven bij elkaar te brengen kan er duiding gegeven worden aan de situatie. Hierbij wordt er gericht gekeken naar mensen met een bepaald netwerk, ervaring of expertise. Daarnaast bestaan deze netwerken uit mensen die weten wat er speelt in de gemeente, hierdoor zijn deze netwerken alert op signalen. Ook kunnen ze daarom veel kennis verzamelen over de situatie en deze bundelen. Verder hebben deze netwerken aandacht voor het evalueren en leren van acties. Desalniettemin worden hier ook deelnemers gemist, zoals docenten, sportcoaches en inwoners uit kringen waar een anti-overheidssentiment heerst. Ten slotte blijkt dat respondenten het bij iedere netwerksamenwerking belangrijk vinden dat er sprake is van wederkerigheid, een vertrouwensband om informatie uit te wisselen en korte lijntjes. Deze kenmerken dragen bij aan het opvangen en interpreteren van signalen van maatschappelijke onrust.

Kortom, veel succesfactoren komen binnen de verschillende vormen van netwerksamenwerking terug. Iedere vorm omvat haar eigen succesfactoren en de netwerken vullen elkaar hierin aan. Over het algemeen is het wel zichtbaar dat de succesfactoren 'continu reflecteren op de betekenis die aan de situatie gegeven wordt', 'duidelijkheid over welke rollen iemand heeft met betrekking tot de situatie' en 'toewijding aan veerkracht door op fouten te reflecteren en hiervan te leren' in mindere mate terug komen dan de andere succesfactoren van sensemaking. Het is daarom de vraag of de netwerken zowel individueel als gezamenlijk voldoende succesvol zijn in de sensemaking van maatschappelijke onrust.

### ***Omgaan met maatschappelijke onrust***

De vijfde en laatste deelvraag was: "Wat doen gemeenten in de omgang met maatschappelijke onrust?" Uit de resultaten blijkt dat gemeenten het lastig vinden om hun rol te bepalen met betrekking tot maatschappelijke onrust. Enerzijds omdat ze niet goed weten wat er online en offline speelt met betrekking tot onrust en wat ze daaraan kunnen doen. Anderzijds omdat er in toenemende mate sprake is van verticale polarisatie, waardoor de overheid het onderwerp van de onrust is. Desalniettemin zijn er een aantal acties die binnen gemeenten gedaan worden, waaronder het bieden van steun aan organisaties, onder andere in de vorm van trainingen. Ook gaan ze in gesprek met inwoners die zorgen hebben of ontevreden zijn. Verder hebben ze veel aandacht voor het informeren



van inwoners en het bieden van steun wanneer er onrust is. Daarnaast proberen ze ook via vertegenwoordigers, zoals buurtouders en bondgenoten, de onrust te verminderen en kiezen ze soms voor juridische stappen om het risico op escalatie te beperken. Ook kiezen gemeenten er soms voor om niks te doen, om hiermee verdere onrust te voorkomen. Gemeenten zetten dus verschillende acties in om maatschappelijke onrust te voorkomen of te verminderen. Desondanks wordt ook aangegeven dat het lastig, al dan niet, onmogelijk is om maatschappelijke onrust te voorkomen, gezien veel onderwerpen waar maatschappelijke onrust over bestaat op nationaal én internationaal niveau spelen.

### **Conclusie onderzoek**

Al met al is in dit onderzoek gekeken naar de voorwaarden waaraan netwerksamenwerking moet voldoen om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat één vorm van netwerksamenwerking het meest passend is voor de sensemaking van maatschappelijke onrust of dat er een specifiek netwerk voor het onderwerp maatschappelijke onrust noodzakelijk is. Netwerken die verschillen in de mate van hiërarchie, formaliteit, het aantal en soort partners, het doel en de structuur van het netwerk, bevorderen allemaal op een andere manier de sensemaking van maatschappelijke onrust. Het blijkt dus dat het vooral belangrijk is hoe deelnemers binnen de netwerken met elkaar samenwerken, in plaats van de vorm en structuur van het netwerk. Uit dit onderzoek zijn een aantal kenmerken van samenwerking gekomen die bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust.

Allereerst bleek dat het belangrijk is om verschillende perspectieven bij elkaar te brengen, waaronder professionals en inwoners, om duiding te geven aan signalen van maatschappelijke onrust. Hierbij is het van belang om personen te betrekken die expertise hebben bij maatschappelijke onrust of ervaringen hiermee. Het dialoog voeren op vaste momenten met alle deelnemers wordt belangrijk gevonden, omdat je alleen op die manier de perspectieven van netwerkdeelnemers samenbrengt en het gesprek kan voeren over duidings- en omgangsvraagstukken op zowel de korte als lange termijn. Hierbij blijkt uit het onderzoek dat gemeenten wel perspectieven missen in netwerken, zoals inwoners uit kringen waar een anti-overheidssentiment heerst, docenten en sportcoaches of bepaalde gemeente-afdelingen binnen het sociale domein.

De breedte van het netwerk is ook belangrijk om signalen van maatschappelijke onrust op te vangen en hier kennis over te delen. Voor het delen van kennis is het belangrijk dat er een vertrouwensband bestaat tussen netwerkdeelnemers, er sprake is van wederkerigheid en dat de lijntjes kort zijn. Ook is het stilstaan bij de betekenis die gegeven wordt aan een situatie van belang. Vragen als *'In hoeverre weten we precies wat er speelt in deze situatie?'*, *'Waarom is dit een probleem?'* en *'Is het vanuit onze rol logisch en tactisch om iets te doen?'* moeten gesteld worden, om te voorkomen dat maatschappelijke onrust juist toeneemt na een actie van een van de netwerkdeelnemers. Daarnaast bleek uit dit onderzoek dat continu reflecteren op de betekenis die gegeven wordt aan een situatie, duidelijkheid in rollen en taken en het evalueren van het netwerk en haar acties van belang wordt geacht, maar dit in de praktijk weinig wordt gedaan.

Concluderend kan er gesteld worden dat de netwerken allemaal op een andere manier bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust en dat ze elkaar hierin aanvullen. Echter, bepaalde factoren van sensemaking komen onvoldoende terug binnen de netwerken samen, waardoor het de vraag is of de netwerken samen succesvol zijn in de sensemaking van maatschappelijke onrust.



## 5.2. Discussie

### 5.2.1. Koppeling aan de literatuur en suggesties vervolgonderzoek

In dit onderdeel zal de conclusie van dit onderzoek in relatie gebracht worden met de literatuur zoals beschreven in de theoretische verkenning (hoofdstuk 2). Daarbij zal er ingegaan worden op overeenkomsten en verschillen met de literatuur. Daarnaast zullen een aantal suggesties gedaan worden voor vervolgonderzoek.

#### ***Maatschappelijke onrust als wicked problem***

Uit dit onderzoek blijkt dat maatschappelijke onrust een lastig te definiëren begrip is, onder andere door de raakvlakken met andere begrippen. Bovendien kan maatschappelijke onrust niet eenduidig worden gezien als een probleem, omdat maatschappelijke onrust kan leiden tot zowel positieve als negatieve effecten. Verder blijkt uit dit onderzoek dat gemeenten verschillende acties toepassen in de omgang met maatschappelijke onrust, maar dat er niet één oplossing is. Daarnaast blijkt dat gemeenten moeilijkheden ervaren met de omgang met maatschappelijke onrust, mede doordat ze niet zeker zijn óf ze moeten reageren. Kortom, maatschappelijke onrust kan omschreven worden als een *wicked problem*. Immers, er bestaat onduidelijkheid over wat het probleem precies is, welke oplossingen hiervoor bestaan en is er sprake van betrokkenheid met diverse perspectieven en belangen (Alford & Head, 2017).

#### ***Aanscherping definitie maatschappelijke onrust***

Verder was in de theoretische verkenning maatschappelijke onrust omschreven als zichtbare uitingen van maatschappelijk onbehagen, waarbij het risico bestaat op escalatie en verstoring van de openbare orde en veiligheid. Hierbij is gekozen voor het woord zichtbaar, in plaats van het woord kantelpunt zoals Jovanović et al. (2012) en Van Vulpen et al. (2017) het omschreven, om de definitie te verduidelijken. Uit dit onderzoek blijkt dat respondenten deze definitie grotendeels ondersteunen en zelf ook benadrukken dat er sprake moet zijn van zichtbare uitingen. Verder legden veel respondenten de nadruk op kleine of grote impactvolle incidenten, iets wat in de opgestelde definitie niet naar voren komt. De definitie van maatschappelijke onrust kan daarom naar aanleiding van dit onderzoek aangescherpt worden als: *“Maatschappelijke onrust zijn zichtbare uitingen van maatschappelijk onbehagen, mogelijk naar aanleiding van kleine of grote impactvolle incidenten, waarbij het risico bestaat op escalatie en verstoring van de openbare orde en veiligheid”*.

#### ***Reflectie op de netwerkvormen van Provan & Kenis (2007)***

Daarnaast zagen we in dit onderzoek vooral de ‘shared-governance’ netwerkvorm van Provan en Kenis (2007) terug bij de netwerksamenwerkingen. Dit was ook de verwachting in de theoretische verkenning (Kinder et al., 2021). Deze vorm wordt gekenmerkt door gezamenlijk bestuur. In sommige netwerken heeft de gemeente een meer coördinerende rol, maar uiteindelijk worden beslissingen gezamenlijk gemaakt door de netwerkdeelnemers. Het Zorg- en Veiligheidshuis lijkt wat betreft vorm meer op een ‘Network Administrative Organization’, aangezien het Zorg- en Veiligheidshuis een aparte entiteit is die het netwerk bestuurt. Desalniettemin bestaat deze rol vooral uit procesbewaking, het bijeenbrengen van partners en het voorzitten van vergaderingen.

In de praktijk zagen we dus de (tussen)vormen van netwerksamenwerking van Provan & Kenis (2007) terug. Echter, waar de verwachting was dat een bepaalde vorm zou leiden tot succesvollere sensemaking, bleek dat niet het geval te zijn. Gemeenten gebruiken verschillende netwerken voor de



sensemaking van maatschappelijke onrust en wisselen van netwerk wanneer dat relevant is voor de situatie. De netwerken hebben dus de potentie om elkaar aan te vullen in het sensemakingsproces. Het is daarbij wel de vraag in hoeverre de gemeente, als deelnemer aan de netwerken, in staat is om de informatie uit de verschillende netwerken te bundelen. Immers, 'de deelnemende gemeente' is geen unitaire actor en betreft meerdere ambtelijke professionals. In vervolgonderzoek zou er daarom onderzocht kunnen worden in hoeverre deze netwerken samen succesvol zijn in de sensemaking van maatschappelijke onrust. Daarnaast zou er inzicht verkregen kunnen worden in wanneer ze van netwerken wisselen. Hiervoor zou er ook gekeken kunnen worden naar de literatuur van Berthod et al. (2015; 2016) over high reliability networks (HRN's). Uit hun onderzoek blijkt dat HRN's per onderwerp, activiteit of uitdaging, een andere vorm van netwerksamenwerking van Provan & Kenis (2007) toepassen of deze vormen combineren. Dit noemen ze ook wel een hybride vorm van governance.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat gemeenten gebruik maken van netwerken met inwoners en netwerken met zowel inwoners als professionals. Deze netwerken blijken erg bevorderlijk te zijn voor de sensemaking van maatschappelijke onrust. Vanuit de literatuur van Provan & Kenis (2007) werd dat niet verwacht. Zij stellen namelijk dat bij een shared-governance vorm van netwerksamenwerking zes tot acht deelnemende organisaties bevorderlijk is voor de effectiviteit van het netwerk. Deze verwachting sluit dus niet aan op de resultaten in dit onderzoek, omdat het aantal deelnemers in de aangetroffen netwerken een stuk hoger ligt. Dit roept dan ook de vraag op of de literatuur van Provan & Kenis (2007) over vormen van netwerksamenwerking toepasbaar is op netwerken met inwoners. Vervolgonderzoek zou zich daarom kunnen richten op hoe netwerken met burgers vormgegeven moeten worden om bij te dragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Dit onderzoek zou kunnen aanhaken op het onderzoek van Ashman & Sugawara (2013) waarin ze stellen dat voor dit soort netwerken niet één structuur het beste is. Volgens hen zou de structuur wel zo simpel mogelijk gehouden moeten worden en dat de mate waarin dat kan afhankelijk is van de onderlinge afhankelijkheid van netwerkdeelnemers, de complexiteit van het doel van het netwerk en de leeftijd en grootte van het netwerk.

### ***Succesvolle sensemaking bij ad hoc opgerichte netwerken***

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat de succesfactoren 'continu reflecterend op de betekenis die gegeven wordt aan de situatie', 'duidelijkheid over rollen' en 'toewijding aan veerkracht' minder goed gewaarborgd zijn binnen de netwerken dan andere factoren van sensemaking. Bij de ad hoc opgerichte netwerken zien we wel twee van deze drie succesfactoren terugkomen. Aangezien deze netwerken opgericht worden naar aanleiding van een incident of crisis, zijn ze mogelijk doelbewuster bezig met het proces van sensemaking. Tegelijkertijd komen deze succesfactoren voort uit literatuur over sensemaking binnen organisatiecontexten of binnen crisisteam (Calton & Payne, 2003; Kalkman, 2019; Luna-Reyes, 2021; Termeer en van den Brink, 2013; Termeer, 2009; Weick & Sutcliffe, 2007) waardoor het niet zeker is of deze succesfactoren ook toepasselijk zijn op een context van netwerken en maatschappelijke onrust. Vervolgonderzoek zou zich daarom kunnen richten op het verkrijgen van inzicht in welke factoren sensemaking in een context van maatschappelijke onrust succesvol maken.



### 5.2.2. Reflecties op het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek

In dit onderdeel zullen de beperkingen van dit onderzoek besproken worden en zullen er wederom suggesties gedaan worden voor vervolgonderzoek.

Aan dit onderzoek hebben uiteindelijk twintig respondenten deelgenomen van zeventien verschillende gemeenten. Er is gepoogd vanuit zoveel mogelijk provincies respondenten te betrekken in de steekproef. De respondenten kwamen uit de provincies Zuid-Holland (3), Noord-Holland (3), Friesland (1), Limburg (5), Noord-Brabant (1), Utrecht (3), Gelderland (2), Groningen (1) en Flevoland (1). Het merendeel van de respondenten was werkzaam in een stedelijke gemeente. Vanwege de verkennende insteek van deze scriptie kunnen er geen harde conclusies getrokken worden. Wel biedt het onderzoek waardevolle inzichten in hoe maatschappelijke onrust binnen gemeenten speelt, hoe gemeenten hiermee omgaan, met wie ze hierin samenwerken en welke factoren binnen deze samenwerking wel of niet bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Het onderzoek draagt daarmee bij aan de literatuur over maatschappelijke onrust, het begrip sensemaking en netwerksamenwerking.

Uiteindelijk zijn er achttien semigestructureerde interviews afgenomen, waarvan vijftien interviews online zijn afgenomen. De interviews duurden ongeveer 45 minuten. Doordat de meeste interviews online werden afgenomen, kon er minder gezien worden van de non-verbale houding van de respondenten. Desalniettemin, zijn er geen aanwijzingen gevonden die duiden op verschillen tussen online of fysieke interviews. In beide vormen stelden de respondenten zich open op, wat de mogelijkheid gaf veel data te verzamelen.

Aan de interviews namen alleen gemeentemedewerkers deel. De inzichten die verkregen zijn in dit onderzoek zijn daarom alleen gebaseerd op de ervaringen vanuit het perspectief van de gemeente. Er is dus geen beeld van hoe andere personen, zoals professionals en inwoners, de vorm van netwerksamenwerking ervaren.

Daarnaast had het onderzoek een verkennend karakter. Het was gericht op maatschappelijke onrust, hoe dit binnen gemeenten speelt en met wie gemeenten hierin samenwerken. Deze brede insteek bood de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de verschillende vormen van netwerksamenwerking die gemeenten toepassen. Echter, door deze insteek en het korte tijdsbestek van de interviews was het lastig om verdieping aan te brengen in het interview. Hierdoor was er geen mogelijkheid om alle factoren van sensemaking per netwerkvorm te bevragen en een volledig beeld te vormen van de verschillende netwerksamenwerkingen. In een vervolg zou het onderzoek gericht kunnen zijn op één of enkele succesfactoren van sensemaking. Aangezien de factoren 'continu alert zijn op signalen en ieder signaal serieus nemen', 'toewijding aan veerkracht door op fouten te reflecteren en hiervan te leren' en 'duidelijkheid over welke rollen iemand heeft met betrekking tot de situatie' weinig terugkomen in dit onderzoek, wordt aangeraden om vervolgonderzoek op deze factoren te richten.

Ook kan ervoor gekozen worden om een paar vormen van netwerksamenwerking met betrekking tot maatschappelijke onrust verdiepend uit te pluizen en hier zowel het perspectief van de gemeente als van andere partners in mee te nemen. Daarbij kan er specifiek gekeken worden naar hoe men binnen netwerken samenwerkt, in plaats van in welke vorm ze samenwerken. Uit dit onderzoek is onder andere al gebleken dat een bepaalde mate van informeel contact en vertrouwen van belang is. In vervolgonderzoek kan gekeken worden welke (andere) samenwerkingselementen een rol spelen bij de sensemaking van maatschappelijke onrust.



Verder is er in dit onderzoek gekozen om sensemaking te onderzoeken aan de hand van een aantal succesfactoren die zijn geselecteerd. Er is dus niet onderzocht hoe respondenten werkelijk 'sensemaken' en of hun betekenisgeving vervolgens leidt tot een succesvolle aanpak van maatschappelijke onrust. Zo kunnen er verschillende partners met elkaar aan tafel gaan, maar of ze ook werkelijk met elkaar in gesprek gaan over maatschappelijke onrust wanneer dat relevant is, is onduidelijk. Ook zijn gemeenten alert op signalen, maar of het ze ook echt lukt om signalen op te pikken is de vraag. En indien ze deze oppikken, is het onduidelijk of ze deze op een juiste manier duiden en hierop reageren. Kortom, verschillende vormen van netwerksamenwerking die zijn besproken in dit onderzoek hebben de potentie om samen succesvol te zijn in de sensemaking van maatschappelijke onrust. Echter, of de sensemaking succesvol is, is onduidelijk.

In een vervolgonderzoek zou ervoor gekozen kunnen worden om een extra onderzoeksmethode toe te voegen. Door bijvoorbeeld een observatie te doen van een netwerkbijeenkomst, kan de onderzoeker zien hoe de succesfactoren van sensemaking in de praktijk tot stand komen. Hierdoor kan er gecontroleerd worden of de geïnterviewden in de praktijk ook doen wat ze zeggen. Ook zouden vervolginterviews open vormgeven kunnen worden door niet naar de succesfactoren te vragen, maar te luisteren naar de respondent en hier de succesfactoren zelf uit te halen. Echter, onderzoeken of sensemaking echt succesvol is, is vrijwel onmogelijk. Tegelijkertijd roept dit ook de vraag op of het mogelijk is om succesvol aan sensemaking te doen, en of we ons niet moeten neerleggen bij het idee dat maatschappelijke onrust een te complex fenomeen is om aan te zien komen en hier adequaat op te reageren.



### 5.2.3. Praktische implicaties

In deze scriptie is er onderzoek gedaan naar de voorwaarden waaronder netwerksamenwerking kan bijdragen aan de sensemaking van maatschappelijke onrust. Hieruit is gebleken dat er niet één vorm van netwerksamenwerking bijdraagt, maar dat verschillende netwerken met unieke structuren, vormen en deelnemers op een andere manier hieraan bijdragen. Op basis van dit onderzoek worden er drie aanbevelingen gedaan aan gemeenten.

#### ***Krachten bundelen: zet maatschappelijke onrust op de agenda binnen de hele gemeente***

Allereerst bleek uit dit onderzoek het belang van een goede interne samenwerking tussen gemeentedomeinen bij de sensemaking van maatschappelijke onrust. Desalniettemin blijkt dat deze samenwerkingen binnen gemeenten onvoldoende gerealiseerd zijn. Daarom wordt aangeraden om de interne samenwerkingen binnen de gemeente met betrekking tot thema's zoals polarisatie, inclusie en maatschappelijke onrust te versterken. Vrijwel alle domeinen binnen de gemeente die te maken hebben met burgers – van wonen tot veiligheid - kunnen signalen van maatschappelijke onrust tegenkomen. Het is erg van belang dat deze signalen samengebracht worden, dat hier betekenis aan wordt gegeven en dat er keuzes worden gemaakt om wel of niet te reageren hierop.

Hierbij is specifiek de relatie tussen afdelingen binnen het sociale domein en het veiligheidsdomein van belang. Het sociale domein kan namelijk een belangrijke rol spelen in het voorkomen van maatschappelijk onbehagen, door bij te dragen aan verbindingen binnen de gemeente. Tegelijkertijd heeft het veiligheidsdomein een belangrijke taak in het reageren op maatschappelijke onrust wanneer dit risico's meebrengt voor de openbare orde en veiligheid. Door een sterke relatie tussen deze domeinen te bouwen, kan er zowel preventief als repressief gehandeld worden. Hierbij wordt aanbevolen om iemand hoofdverantwoordelijk te maken voor het thema maatschappelijke onrust, zodat gemeentemedewerkers weten bij wie ze terecht kunnen met signalen en zodat iemand deze signalen bundelt. Daarnaast kan deze medewerker de verschillende domeinen aansporen om het thema maatschappelijke onrust op de agenda te zetten of te laten staan.

#### ***Krachten bundelen: breng de inzichten van de diverse netwerken samen***

Daarnaast is in dit onderzoek vastgesteld dat de verschillende vormen van netwerksamenwerking de potentie tot succesvolle sensemaking hebben en dat de netwerken elkaar kunnen aanvullen. Voor maatschappelijke onrust specifiek hoeven geen netwerken ingericht te worden, zolang het onderwerp maatschappelijke onrust binnen de netwerken maar een plek krijgt. Dit kan in vaste overleggen over specifieke problemen of doelgroepen, of in grotere overleggen waarbij het 'goed' samenleven in de stad centraal staat. Daarbij is het wel van belang dat de verschillende inzichten binnen de verschillende netwerken wel bij elkaar gebracht. Aangezien in vrijwel alle netwerken een gemeenteambtenaar deelneemt, wordt er aangeraden om een apart overleg te maken met gemeenteambtenaren om hierin de inzichten van de verschillende netwerken met betrekking tot maatschappelijke onrust te delen en hierover te sparren. Niet alleen kan dit het scala aan informatie bovenhalen, ook zorgt dit ervoor dat gemeenteambtenaren bewust bezig zijn met het thema maatschappelijke onrust binnen deze netwerken.

#### ***Krachten bundelen: breng zoveel mogelijk perspectieven bij elkaar***

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat er geen blauwdruk is voor netwerksamenwerkingen omtrent maatschappelijke onrust. Wie betrokken moet zijn bij maatschappelijke onrust en hoe erop





gereageerd moet worden, is contextafhankelijk. Wel blijkt uit dit onderzoek het belang om zoveel mogelijk mensen, uit diverse gemeenschappen en met verschillende overtuigingen te betrekken bij deze netwerken. Juist door een grote diversiteit aan inwoners, professionals en overheidsambtenaren kan er gezamenlijk betekenis gegeven worden aan het thema maatschappelijke onrust, kunnen kennis en signalen gedeeld worden en kan adequaat gereageerd worden op deze signalen. Daarnaast kan er van elkaar geleerd worden over wat maatschappelijke onrust is en hoe hiermee omgegaan kan worden. Hier is volgens respondenten veel behoefte aan, vele omschrijven hun gemeente nog als 'zoekende'. Er wordt daarom aangeraden om kritisch te kijken naar de huidige netwerken, te bepalen welke perspectieven, ideeën en ideologieën missen en op basis daarvan mensen te betrekken. Uit het onderzoek blijkt dat vooral sportcoaches, docenten en personen uit gemeenschappen waar een anti-overheidssentiment heerst, gemist worden. Aangezien de laatste groep erg lastig te betrekken is volgens respondenten, wordt aangeraden om te kijken naar inwoners die in verbinding staan tot de personen binnen deze groep en daarom goed weten wat er speelt bij hen en waar behoefte aan is.



## 6. Literatuurlijst

- AD. (2023). *Vechtpartijen tussen stemmers Turkse verkiezingen in Amsterdam, ME grijpt in*. <https://www.ad.nl/binnenland/vechtpartijen-tussen-stemmers-turkse-verkiezingen-in-amsterdam-me-grijpt-in~a85a8cc7/>
- AIVD. (2022). *Anti-institutioneel extremisme in Nederland*. <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2023/05/25/anti-institutioneel-extremisme-in-nederland-een-ernstige-dreiging-voor-de-democratische-rechtsorde>
- Alford, J., & Head, B. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- ANP. (2016). *Protest tegen komst azc in Heesch maandagavond*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/drie-arrestanten-azc-protest-heesch-komen-uit-andere-gemeente~b6e96241/>
- ANP. (2019). *Pegida houdt met handjevol activisten de gemoederen flink bezig*. NOS. <https://nos.nl/artikel/2287610-pegida-houdt-met-handjevol-activisten-de-gemoederen-flink-bezig>
- ANP. (2023). *Deelnemers van de actiegroep Kick Out Zwarte Piet werden vorig jaar in Staphorst belaagd door tegendemonstranten*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/burgemeester-staphorst-over-rellen-sinterklaas-intocht-vorig-jaar-hebben-wete-veel-op-de-samenleving-vertrouwd~bc39a00a/>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ashman, D. F., & Sugawara, C. L. (2012). Civil Society Networks: Options for Network Design. *Nonprofit Management and Leadership*, 23(3), 389–406. <https://doi.org/10.1002/nml.21062>
- Berthod, O., Grothe-Hammer, M., Müller-Seitz, G., Raab, J., & Sydow, J. (2016). From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics of Network Governance in the Face of Emergency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, muw050. <https://doi.org/10.1093/jopart/muw050>
- Berthod, O., Grothe-Hammer, M., & Sydow, J. (2015). Some Characteristics of High-Reliability Networks. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 23(1), 24–28. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12069>
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. L. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (3de editie). Boom Uitgevers Amsterdam.
- Boin, A., Hart, P. t., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, A., Hart, P. t., Stern, E., & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.



- Brown, A. J., Stacey, P., & Nandhakumar, J. (2008). Making sense of sensemaking narratives. *Human Relations*, 61(8), 1035–1062. <https://doi.org/10.1177/0018726708094858>
- Bureau RVS. (2013). *Aanpak (dreigende) maatschappelijke onrust Nederland*. [https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Grote\\_steden/utrecht-2015---handreiking-dreigende-maatschappelijke-onrust-definitief3-web.pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Grote_steden/utrecht-2015---handreiking-dreigende-maatschappelijke-onrust-definitief3-web.pdf)
- Calton, J. M., & Payne, S. L. (2003). Coping with paradox: Multistakeholder learning dialogue as a pluralist sensemaking process for addressing messy problems. *Business & Society*, 42(1), 7–42. <https://doi.org/10.1177/0007650302250505>
- Campbell, S., Greenwood, M., Prior, S. L., Shearer, T., Walkem, K., Young, S., Bywaters, D., & Walker, K. (2020). Purposive sampling: complex or simple? Research case examples. *Journal of Research in Nursing*, 25(8), 652–661. <https://doi.org/10.1177/1744987120927206>
- Çemen, R., & Yörük, E. (2022). The squeaky wheel gets the grease: Violent civil unrest and global social assistance provision. *Frontiers in Sociology*, 7. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2022.891267>
- Colville, I., Pye, A., & Carter, M. (2013). Organizing to counter terrorism: Sensemaking amidst dynamic complexity. *Human Relations*, 66(9), 1201–1223. <https://doi.org/10.1177/0018726712468912>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5de editie). SAGE.
- Cristofoli, D., Markovic, J., & Meneguzzo, M. (2012). Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks. *Journal of Management and Governance*, 18(1), 77–93. <https://doi.org/10.1007/s10997-012-9237-2>
- De Gelderlander. (2014). *Een hakenkruis op de brug in Ede*. [https://www.gelderlander.nl/de-vallei/racistische-teksten-en-hakenkruis-op-brug-over-a12-bij-edea38a028b/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=40076e3e5196a72779556c9265fe9a2c&auth\\_rd=1](https://www.gelderlander.nl/de-vallei/racistische-teksten-en-hakenkruis-op-brug-over-a12-bij-edea38a028b/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=40076e3e5196a72779556c9265fe9a2c&auth_rd=1)
- De Lange, S., & Zuure, J. (2018). *#WOEST: de kracht van verontwaardiging*. Amsterdam University Press.
- De Swart, M. (2021, 9 april). *Demonstranten van actiegroep Extinction Rebellion blokkeren de weg bij het Binnenhof*. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/09/de-formatie-een-goed-moment-om-te-demonstreren-a4039203>
- De Voogd, & Cuperus, R. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland>
- Dijkstra, R. (2022). *Bijzonder grote omgekeerde vlag langs de A20 bij Maassluis*. AD. [https://www.ad.nl/waterweg/boerenprotest-gigantische-omgekeerde-vlag-langs-de-snelweg-bij-maassluis-blijft-liggen~a0286287/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=19488f11d48d36efe360e9b9f4aec471&auth\\_rd=1](https://www.ad.nl/waterweg/boerenprotest-gigantische-omgekeerde-vlag-langs-de-snelweg-bij-maassluis-blijft-liggen~a0286287/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F&cb=19488f11d48d36efe360e9b9f4aec471&auth_rd=1)



- DUB. (2015). *Nieuwe universitaire vlag moet zichtbaarheid UU in binnenstad vergroten*. <https://dub.uu.nl/nl/nieuws/nieuwe-universitaire-vlag-moet-zichtbaarheid-uu-binnenstad-vergroten>
- Dwyer, G., & Hardy, C. (2016). We have not lived long enough: Sensemaking and learning from bushfire in Australia. *Management Learning*, 47(1), 45–64. <https://doi.org/10.1177/1350507615577047>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Geurkink, B., & Miltenburg, E. (2024). *Somber over de samenleving?* Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://repository.scp.nl/bitstream/handle/publications/1366/Onderzoek-Somber-over-de-samenleving.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- GF. (2022). *Aanstoker van de soevereine burgerbeweging verkopen een waardeloos “diplomatiek paspoort” om je identiteitskaart te vervangen*. <https://www.knack.be/nieuws/antioverheidsdenken-tijdens-corona-hoe-soevereine-burgers-opgelicht-woorden/>
- Giuliani, M. (2016). Sensemaking, sensegiving and sensebreaking. *Journal of Intellectual Capital*, 17(2), 218–237. <https://doi.org/10.1108/jic-04-2015-0039>
- Head, B. (2018). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180–197. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>
- Head, B., & Alford, J. (2013). Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Heesterbeek, W. (2021). *Coronaprotest: mensen verklaren zich ‘stateloos’ met brief aan gemeente*. Omroep Brabant. <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/4001177/coronaprotest-mensen-verklaren-zich-stateloos-met-brief-aan-gemeente>
- Helsloot, I., Groenendaal, J., & In ’t Veld, M. (2014). *Maatschappelijke reacties na incidenten: Een verkennend onderzoek naar het onderscheid tussen, en determinanten van, maatschappelijke commotie, bezorgdheid en agressie*. Institute for Management Research. Radboud University. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/214176/214176pub.pdf>
- Isett, K. R., Mergel, I., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Supplement 1), i157–i173. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq061>
- Johannink, R. H., Gorissen, I., & Van As, N. (2013). *Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?*
- Jovanović, A. S., Renn, O., & Schröter, R. (2012). *OECD Reviews of Risk Management Policies Social Unrest*. OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264173460-en.pdf?expires=1687880498&id=id&accname=oid043801&checksum=82B998A3443A063AC59181A973DDCAEC>



- Kalkman, J. P. (2019). Sensemaking questions in crisis response teams. *Disaster Prevention and Management*, 28(5), 649–660. <https://doi.org/10.1108/dpm-08-2018-0282>
- Kinder, T., Stenvall, J., Six, F., & Memon, A. R. (2021). Relational leadership in collaborative governance ecosystems. *Public Management Review*, 23(11), 1612–1639. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1879913>
- Klein, G., Wiggins, S., & Dominguez, C. O. (2010). Team sensemaking. *Theoretical Issues in Ergonomics Science*, 11(4), 304–320. <https://doi.org/10.1080/14639221003729177>
- Kleuver, T. (2023). *Tijdens de jaarwisseling werden op de Erasmusbrug in Rotterdam teksten geprojecteerd als “White Lives Matter” en “Vrolijk Blank 2023”*. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/05/rechts-extremisten-oefenden-voor-de-projectie-op-de-erasmusbrug-a4153433>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge.
- Kristiaans, W. (2021). *Update: Gemeente gaat stickers tegen coronamaatregelen verwijderen*. Nieuwsuitdelden.nl. <https://www.nieuwsuitdelden.nl/nieuws/centrum-delden-overspoeld-met-stickers-tegen-coronamaatregelen>
- Launspach, F. (2023, 25 februari). Na jaren van schokkende onthullingen moet Londense politie écht gaan veranderen. NOS. <https://nos.nl/artikel/2465283-na-jaren-van-schokkende-onthullingen-moet-londense-politie-echt-gaan-veranderen>
- Lu, X., & Xue, L. (2016). Managing the unexpected: sense-making in the chinese emergency management system. *Public Administration*, 94(2), 414–429. <https://doi.org/10.1111/padm.12261>
- Luna-Reyes, L. F., Andersen, D. G., Black, L., & Pardo, T. A. (2021a). Sensemaking and social processes in digital government projects. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101570. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101570>
- Luna-Reyes, L. F., Andersen, D. G., Black, L., & Pardo, T. A. (2021b). Sensemaking and social processes in digital government projects. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101570. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101570>
- Maitlis, S. (2005). The Social Processes of Organizational Sensemaking. *Academy of Management Journal*, 48(1), 21–49. <https://doi.org/10.5465/amj.2005.15993111>
- Maitlis, S., & Sonenshein, S. (2010). Sensemaking in Crisis and Change: Inspiration and Insights from Weick (1988). *Journal of Management Studies*, 47(3), 551–580. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00908.x>
- Mills, A. J., & Thurlow, A. (2010). Making sense of sensemaking: the critical sensemaking approach. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 5(2), 182–195. <https://doi.org/10.1108/17465641011068857>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 24 december). *Maatschappelijke onrust*. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. <https://www.nctv.nl/onderwerpen/maatschappelijke-onrust>



- Moghaddam, F. M. (2005). The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration. *American Psychologist*, 60(2), 161–169. <https://doi.org/10.1037/0003-066x.60.2.161>
- NOS. (2023, 20 februari). Kaag in Twente opgewacht door demonstranten met brandende fakkels. NOS. <https://nos.nl/artikel/2464564-kaag-in-twente-opgewacht-door-demonstranten-met-brandende-fakkels>
- Omroep West. (2022). Bloemen met activistische tekst bij een graf op de begraafplaats. <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4592533/complotdenkers-deden-aan-pure-volksmennerij-woorden-nog-steeds-op-handen-gedragen>
- Plas, R., & Visser, M. (2021). Maatschappelijke onrust: durf het kwaad in de ogen te kijken. *Bestuurskundige Berichten*, 36(1), 5–7. [https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai%3Ascholarlypublications.universiteitleiden.nl%3Aitem\\_3212635](https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai%3Ascholarlypublications.universiteitleiden.nl%3Aitem_3212635)
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- RTV Drenthe. (2022). Complot of complottheorie, was het ongeluk bij de boerenblokkade in Meppel wel echt? <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/14848199/complot-of-complottheorie-was-het-ongeluk-bij-de-boerenblokkade-in-meppel-wel-echt>
- Sandberg, J., & Tsoukas, H. (2015). Making sense of the sensemaking perspective: Its constituents, limitations, and opportunities for further development. *Journal of Organizational Behavior*, 36(S1), S6–S32. <https://doi.org/10.1002/job.1937>
- Schildt, H., Mantere, S., & Cornelissen, J. (2019). Power in Sensemaking Processes. *Organization Studies*, 41(2), 241–265. <https://doi.org/10.1177/0170840619847718>
- Sociaal Cultureel Planbureau. (2022, 20 december). Driekwart van de Nederlanders denkt dat polarisatie toeneemt. Nieuwsbericht | Sociaal en Cultureel Planbureau. <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/12/29/ergernis-over-harde-toon-en-extreme-uitingen-in-politieke-en-publieke-debat>
- Steur, B., & Van Doorne, E. (2015). Maatschappelijk onbehagen en het openbaar bestuur. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26169.83047>
- Symon, G., & Cassell, C. (2012). *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges*. SAGE.
- Termeer, C. J. (2009). Barriers To New Modes of Horizontal Governance. *Public Management Review*, 11(3), 299–316. <https://doi.org/10.1080/14719030902798180>
- Termeer, C. J., & Van Den Brink, M. (2013a). Organizational Conditions for Dealing with The Unknown Unknown. *Public Management Review*, 15(1), 43–62. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.664014>



- Termeer, C. J., & Van Den Brink, M. (2013b). Organizational Conditions for Dealing with The Unknown Unknown. *Public Management Review*, 15(1), 43–62. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.664014>
- Van den Berg, C., & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen*. Rijksuniversiteit Groningen. <https://www.rug.nl/cf/nieuws/newitems/2021/maatschappelijk-onbehagen>
- Van Hoek, A., De Kleuver, J., & Van Soomeren, P. (2007). *Wei Ji en de menselijke maat: Onderzoek Maatschappelijke Onrust*. DSP groep.
- Van Hoek, A., Van Soomeren, P., De Kleuver, J., & Flos, R. (2009). *Omgaan met maatschappelijke onrust: Sleutel ligt bij het lokale netwerk*. <https://docs.zichtopoverheid.nl/maatschappelijke-onrust/12.pdf>
- Van Vulpen, B., Schulz, M., Steur, B., Van der Steen, M., Van Twist, M., & Bressers, D. (2017). *Omgaan met onvrede: Overheid in een samenleving van on-verschijnselen*. NSOB. <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2017-Omgaan-met-onvrede.pdf>
- Wang, H., & Ran, B. (2021). Network governance and collaborative governance: a thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2011389>
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. SAGE.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). Managing the unexpected: resilient performance in an age of uncertainty, second edition. *John Wiley & Sons, Inc. eBooks*, 208. <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1408051>
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409–421. <https://doi.org/10.1287/orsc.1050.0133>
- Witte, R., & Van Wonderen, R. (2018). Van kennen naar handelen. In *#Woest. De kracht van verontwaardiging*. Amsterdam University Press. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2018/03/05/woest-over-de-kracht-van-verontwaardiging>



# Bijlage 1: Topiclijst 1<sup>e</sup> ronde interviews

## Introductie

- Welkom heten
- Voorstellen onderzoeker
- Toelichting onderzoek
- Doel en verloop interview toelichten
  - o 45 minuten
  - o Eerst ingaan op achtergrond respondenten, vervolgens op hoe de netwerksamenwerking eruit ziet en hoe dit netwerk functioneert met betrekking tot maatschappelijke onrust.
  - o Pauze mag altijd
  - o Heb je vragen over het verloop van het interview?
  - o Toestemming vragen voor opname interview, wordt anoniem getranscribeerd, quotes worden gebruikt in resultatenhoofdstuk
- Ondertekenen informed consent

## **START OPNAME**

### Middenstuk

Onderwerp	Subonderwerp	Voorbeeldvragen
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Functie</li> <li>- Opleidingsachtergrond</li> <li>- Werkervaring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zou je je allereerst willen voorstellen?</li> <li>- Welke opleiding of opleidingen heb je gedaan?</li> <li>- In welke functie ben je bij de gemeente werkzaam?</li> <li>- Hoe lang ben je al werkzaam hier?</li> <li>- Wat heb je hiervoor gedaan?</li> </ul>
Fenomeen maatschappelijke onrust	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definitie</li> <li>- Verschijningsvormen binnen gemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat versta je onder het begrip maatschappelijke onrust?</li> <li>- In welke mate is er sprake van maatschappelijke onrust binnen jouw gemeente?</li> <li>- Hoe komt maatschappelijke onrust binnen deze gemeente tot uiting?</li> <li>- In hoeverre heb je te maken met maatschappelijke onrust in jouw eigen werk?</li> </ul>
Casus maatschappelijke onrust	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Algemeen beeld samenwerking omtrent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zou jij een casus van maatschappelijke onrust kunnen toelichten en mij mee</li> </ul>



	maatschappelijke onrust	kunnen nemen in wat jullie doen in zo'n dergelijk geval?
<b>Aan de hand van deze casus doorvragen. En doorvragen naar andere casussen.</b>		
Deelnemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrokken deelnemers</li> <li>- Structuur samenwerking</li> <li>- Gemiste deelnemers</li> <li>- Taken deelnemers</li> <li>- Wisselende deelnemers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe is deze casus onder de aandacht gekomen?</li> <li>- Wie brengt dat onder de aandacht?</li> <li>- Wie worden er betrokken bij de casus, en waarom?</li> <li>- Welke taken hebben verschillende partijen met betrekking tot maatschappelijke onrust?</li> <li>- Zijn dit altijd dezelfde partijen of verschilt het per casus?</li> <li>- Zijn er partijen die volgens jou betrokken zouden moeten zijn, maar dat nog niet zijn?</li> </ul>
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toegang tot informatie</li> <li>- Informatievoorziening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe kwamen jullie aan informatie over de casus?</li> <li>- Heb je het idee dat er toegang is tot voldoende informatie om om te kunnen gaan met de casus?</li> </ul>
Overlegstructuren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorm overleg</li> <li>- Frequentie</li> <li>- Inhoud overleg</li> <li>- Bemiddeling</li> <li>- Acties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe hadden de verschillende partners met elkaar contact over deze casus?</li> <li>- Zijn dat vaste overlegstructuren?</li> <li>- Indien ja, met welke frequentie spreken jullie elkaar?</li> <li>- Is er een specifieke partner die daarop aanstuurt?</li> <li>- Wat wordt er in dat overleg besproken?</li> <li>- Zijn er bepaalde partner(s) die de meest belangrijke beslissingen maken binnen deze overleggen?</li> <li>- Hoe bepalen jullie wat er gedaan wordt in een casus?</li> <li>- Kun je een voorbeeld geven van wat jullie dan doen?</li> </ul>
Escalatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escalatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is deze casus ook geëscaleert?</li> </ul>

	- Deelnemers	- Wat gebeurt er wanneer de casus escaleert? - Wie zijn er dan betrokken?
Evaluatie	- Evaluatie	- Wat doen jullie als een casus is afgehandeld?
<b>Indien er sprake is van een vast samenwerking, de onderstaande vragen stellen:</b>		
Succes samenwerking	- Doel - Succes	- Hoe zou je het doel van de samenwerking omschrijven? - Zijn jullie succesvol in het behalen van dit doel? - Waarom wel/niet? - Wat zou er veranderd moeten worden in de samenwerking om succesvoller te zijn? - Hoe ervaar je vanuit jouw functie de samenwerking? - Wat gaat goed en wat zou beter kunnen gaan?
Achtergrond samenwerking	- Oprichting - Duidelijkheid taken	- Zou je nog iets kunnen vertellen over hoe, waarom en door wie het netwerk is opgericht? - In hoeverre is het voor jou duidelijk welke taken de verschillende deelnemers van het netwerk hebben met betrekking tot maatschappelijke onrust?

### Afsluiting

- Heb je nog iets wat je wil bespreken, wat nog niet aan bod is gekomen?
- Heb je nog vragen of opmerkingen over dit interview?
- Zou je het onderzoek nog willen ontvangen?
- Hartelijk dank voor het interview.

## Bijlage 2: Formulier informed consent

### TOESTEMMINGSVERKLARING

*Voor deelname aan het masterscriptie onderzoek van Maud Temmen in het kader van de opleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht.*

- Ik ben geïnformeerd over het onderzoek.
- Ik heb de schriftelijke informatie gelezen.
- Ik heb de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen over het onderzoek.
- Ik heb gelegenheid gekregen om over mijn deelname aan het onderzoek na te denken en die is geheel vrijwillig.
- Ik heb het recht om te allen tijde de toestemming die ik verleen weer in te trekken en mijn deelname aan het onderzoek stop te zetten zonder opgaaf van redenen.
- Ik stem ermee in om aan het onderzoek deel te nemen
- Ik geef toestemming voor het opnemen van het interview en het gebruiken van citaten in het onderzoeksrapport. Deze citaten zullen niet toe te leiden zijn naar een specifiek persoon.

Naam:

Handtekening:

Datum:

De ondergetekende, verantwoordelijk onderzoeker, verklaart bij dezen dat de hierboven genoemde persoon mondeling en schriftelijk is geïnformeerd over het hierboven genoemde onderzoek.

Naam:



## Bijlage 3: Respondentenlijst

Respondent	Provincie	Stedelijkheid
1	Zuid-Holland	Stedelijk
2	Friesland	Landelijk
3	Limburg**	Stedelijk
4	Zuid-Holland	Stedelijk
5	Utrecht	Stedelijk
6	Gelderland	Stedelijk
7	Gelderland	Stedelijk
8	Noord-Holland*	Stedelijk
9	Utrecht	Stedelijk
10	Zuid-Holland	Stedelijk
11	Utrecht	Stedelijk
12	Limburg	Tussen landelijk en stedelijk in
13	Noord-Brabant	Stedelijk
14	Flevoland	Tussen landelijk en stedelijk in
15	Limburg**	Stedelijk
16	Groningen	Landelijk
17	Noord-Holland	Stedelijk
18	Noord-Holland*	Stedelijk
19	Limburg*	Stedelijk
20	Limburg**	Stedelijk

Toelichting \*: deze respondenten zijn werkzaam binnen dezelfde gemeente.

Hierboven is het overzicht van respondenten weergegeven met daarin verwerkte achtergrond kenmerken van de gemeente waarin zij werkzaam zijn. Iedere gebied is beoordeeld aan de hand van de criteria die het CBS stelt omtrent stedelijkheid. Bij een omgevingsadressendichtheid (oad) van meer dan 1500 adressen per vierkante kilometer spreek je van een stedelijk gebied, bij minder dan 1000 adressen per vierkante kilometer is er sprake van landelijke gebied (CBS, 2022). Gezien de privacy van respondenten worden er geen andere achtergrondkenmerken opgenomen in de respondentenlijst.

## Bijlage 4: Codeboom

Deze bijlage laat de codeboom van dit onderzoek zien. Aangezien de codeboom erg breed is, wordt deze opgeknipt weergegeven. Op de eerste pagina wordt er ingegaan op het concept maatschappelijke onrust. De twee pagina's daaropvolgend bevatten het concept netwerksamenwerking. Ten slotte gaan de laatste twee pagina's in op het concept sensemaking.

