

Eindrapport: Interbestuurlijk lerend omgaan met maatschappelijk ongenoegen

Verslag en lessen van een interbestuurlijk leertraject 2025/2026

13 oktober 2026

DSP

Radar Advies

public mediation

Rapport

Eindrapport: Interbestuurlijk lerend omgaan met maatschappelijk ongenoegen doet verslag van een leertraject waarin deelnemers vanuit gemeenten, provincies, waterschappen, het Rijk, koepelorganisaties en uitvoeringsorganisaties samenwerkten rond de thema's asiel en migratie, energietransitie en landelijk gebied. Het rapport beschrijft daarnaast wat overheden nodig hebben om maatschappelijk ongenoegen beter te begrijpen en ermee om te gaan, met aandacht voor vakmanschap, lerende organisaties, interbestuurlijke samenwerking en maatschappelijke sensitiviteit. Ook worden lessen uit de gekozen leeraanpak beschreven en benoemt het werkzame elementen en verbeterpunten voor toekomstige interbestuurlijke leerprogramma's.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Contactpersonen

Directie Democratie en Bestuur
Saskia Tempelman en Tessa van Rens

Auteurs en onderzoekers

DSP - Noortje Dickhoff en Mensje van Puffelen
Public Mediation - Amber Bosse en Wouter Mensink
RadarAdvies - Feline Deniz en Marije Meines

Projectleider

Marije Meines
m.meines@radaradvies.nl
(06) 21 52 86 04

Inhoudsopgave

SAMENVATTING 4

1 INLEIDING 9
1.1 Aanleiding 9

2 DE 3 LEERLIJNEN – TERUGKIJKEN 12
2.1 Inleiding 12
2.2 Asiel en migratie 13
2.3 Energietransitie 20
2.4 Landelijk gebied 26
2.5 Conclusies 32

3 OVERKOEPELENDE OBSERVATIES EN REFLECTIES 33
3.1 De urgentie werkt door in de leerdynamiek 33
3.2 Arena's en interbestuurlijke dynamiek 35
3.3 Het ongenoegen zit anders in elkaar 36

4 WAT VERGT HET OM MET ONGENOEGEN OM TE GAAN? 37
4.1 Ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap 38
4.1.1 Reflectieve houding: luisteren, vertragen en duiden 38
4.1.2 Werken met onderliggende dynamieken 38
4.1.3 Conflict leren aangaan 39
4.1.4 Omgaan met onzekerheid en ongemak 39
4.2 Overheidsorganisaties 40
4.2.1 Lerende en reflectieve organisaties 40
4.2.2 Eerder signaleren en minder incidentgedreven reageren 41
4.2.3 Ondersteunen bij ongemak en onzekerheid 41
4.3 De interbestuurlijke opgave 41
4.3.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor ongenoegen 41
4.3.2 Meer rolhelderheid en minder interbestuurlijke ambiguïteit 42
4.3.3 Meer aandacht voor de lokale context 42
4.3.4 Investeren in duurzame relaties tussen bestuurslagen 42
4.4 Het overheidssysteem als geheel 43
4.4.1 Maatschappelijk sensitief bestuur 43
4.4.2 Het trappenhuis van Thorbecke 43

5 REFLECTIE OP DE LEERAANPAK 44
5.1 Interbestuurlijk en lerend omgaan met ongenoegen 44
5.2 Het leerontwerp van het ILOMO-programma 44
5.2.1 Veronderstellingen over leren 44
5.2.2 De opzet van het leerprogramma 45
5.3 Hoe leerden deelnemers? 46
5.3.1 Samen leren vanuit praktijkervaringen 46
5.3.2 Samen leren door interactie 46
5.3.3 Samen leren door reflectie en leerbegeleiding 46
5.4 Werkzame elementen van de ILOMO-opzet 46
5.4.1 Concrete casuïstiek 46
5.4.2 Koppeling praktijk en theorie 47
5.4.3 Interbestuurlijke ontmoeting 47
5.4.4 Gezamenlijke tussenruimte en een veilige leeromgeving 47
5.4.5 Leren onder (hoge) druk van de alledaagse praktijk 47
5.5 Verbeterpunten voor toekomstige leerprogramma's 48
5.5.1 Persoonlijke leeragenda's 48
5.5.2 Samenstelling van de deelnemers aan de leerlijnen 48
5.5.3 Verankering/opvolging 48
5.5.4 Leren binnen een bestaande praktijk 48
5.5.5 Inrichting en voorbereiding van de leerbijeenkomsten 49

Samenvatting

Aanleiding en doel

De afgelopen jaren is het maatschappelijk ongenoegen rond onder meer asiel en migratie, de energietransitie en het landelijk gebied zichtbaarder en soms grimmiger geworden. Spanningen uiten zich bijvoorbeeld in felle publieke discussies, protesten, polarisatie, bedreigingen en verstoring van participatie- en besluitvormingsprocessen. Omdat de oorzaken, besluiten en gevolgen zich over verschillende bestuurslagen uitstrekken, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het leertraject Interbestuurlijk en Lerend Omgaan met Ongenoegen (ILOMO) opgezet. Van februari 2025 tot en met juni 2026 leerden deelnemers van gemeenten, provincies, het Rijk en uitvoeringsorganisaties gezamenlijk in drie leerlijnen: asiel en migratie, energietransitie en landelijk gebied.

RadarAdvies, Public Mediation en DSP volgden en ondersteunden het leerproces als lerend onderzoekers. Dit rapport beantwoordt twee vragen: 1) wat vraagt goed omgaan met maatschappelijk ongenoegen van professionals, organisaties, interbestuurlijke samenwerking en het overheidssysteem; en 2) welke onderdelen van deze interbestuurlijke leeraanpak werken wel en niet? De bevindingen zijn exploratief en gebaseerd op de ervaringen en gegevens uit het leertraject, niet op representatief wetenschappelijk onderzoek.

Maatschappelijk ongenoegen is meer dan een communicatieprobleem

De belangrijkste conclusie is dat maatschappelijk ongenoegen niet primair ontstaat door een gebrek aan feiten of uitleg. Het komt voort uit een samenspel van ervaringen, emoties, politieke dynamieken, institutionele keuzes en sociaaleconomische ontwikkelingen. Onder zichtbare weerstand liggen vaak gevoelens van verlies van grip, onrechtvaardigheid, onvoldoende erkenning, onzekerheid en wantrouwen. Nieuwe gebeurtenissen stapelen zich bovendien op eerdere ervaringen met beleid en overheidshandelen. In de energietransitie wordt bijvoorbeeld weerstand tegen het plaatsen van windturbines niet in de eerste plaats veroorzaakt door een gebrek aan informatie. De participatie- en communicatietrajecten zijn vaak formeel zorgvuldig ingericht. Desondanks voelen inwoners zich niet altijd gehoord of serieus genomen. Deelnemers leerden dat onder het zichtbare ongenoegen vaak gevoelens van controleverlies, gebrek aan invloed en ervaren onrechtvaardigheid schuilgaan. Discussies over technische maatregelen gaan voor inwoners dus eigenlijk over vertrouwen, autonomie en zeggenschap. Wie ongenoegen dus uitsluitend probeert weg te nemen met technische oplossingen, feitelijke informatie of een participatiebijeenkomst, mist vaak wat er werkelijk speelt.

Een passende aanpak begint met een zorgvuldige, contextspecifieke diagnose. Professionals moeten niet alleen kijken naar het actuele ongenoegen, maar ook naar de lokale geschiedenis, eerdere besluiten, onderlinge relaties, emoties, belangen en de invloed van regionale en landelijke ontwikkelingen. Nieuwe ontwikkelingen worden beoordeeld in het licht van eerdere ervaringen met beleid en overheidshandelen. In de leerlijn landelijk gebied werd zichtbaar dat eerdere gebeurtenissen lang aanwezig blijven in het collectieve geheugen. Eerdere ervaringen met stikstofbeleid, natuurbeleid, schaalvergroting, veranderende regelgeving en verlies van voorzieningen beïnvloeden absoluut hoe inwoners nieuwe beleidsvoornemens beoordelen. Daardoor wordt een nieuw beleidsvoorstel niet op zichzelf bekeken, maar iedere keer weer in samenhang met eerdere ervaringen met overheidshandelen of het narratief daarover.

Ongenoegen wordt vaak lokaal zichtbaar, maar ontstaat zelden uitsluitend lokaal. De oorzaken kunnen bijvoorbeeld liggen bij landelijke beleidskeuzes. Gemeenten krijgen daardoor te maken met de gevolgen van besluiten waar zij zelf niet over gaan. Bijvoorbeeld gemeenten die te maken krijgen met ongenoegen rondom een nieuwe opvanglocatie. Het ongenoegen richt zich op de gemeente, terwijl de oorzaken deels op nationaal niveau liggen: in landelijke keuzes over asielbeleid en spreiding van opvang. Gemeenten worden het eerste aanspreekpunt voor inwoners, zonder dat zij alle besluiten zelf hebben genomen.

Verder kunnen communicatie, timing van besluiten, onderlinge tegenstrijdigheden en onduidelijke rollen tussen bestuurslagen, ongenoegen versterken. Voor inwoners is dan onduidelijk welk verhaal van de overheid ze moeten

geloven en wie eigenlijk beslist. Deze tegenstrijdige signalen kunnen het vertrouwen in de overheid verminderen en het maatschappelijk ongenoegen versterken. Dit heeft niet alleen invloed op inwoners, maar ook op de interbestuurlijke dynamiek. Wanneer betrokken overheden en organisaties onvoldoende inzicht hebben in elkaars taal, rollen, taakopvattingen, belangen en krachtenveld, kunnen ze de daarmee samenhangende knelpunten en dilemma's (onbedoeld) negeren. Dit belemmert het gezamenlijk werken aan de opgave. Conflict kan juist zichtbaar maken welke belangen, behoeften en zorgen spelen. Het moet daarom niet het doel zijn om conflicten te voorkomen, maar om te zorgen voor productieve conflicten waarbij het conflict de kans biedt om verschillende perspectieven te ontsluiten.

Overeenkomsten en verschillen tussen de drie leerlijnen

In alle drie de leerlijnen spelen grip, rechtvaardigheid, vertrouwen, erkenning en interbestuurlijke samenwerking een belangrijke rol. De vorm van die samenwerking verschilt per opgave: rollen, bevoegdheden en bestaande samenwerkingsverbanden zijn verschillend ingericht en kunnen samenwerking zowel ondersteunen als bemoeilijken. Iedere opgave heeft een eigen dynamiek.

Bij asiel en migratie staat vooral de vraag centraal "wie hoort erbij?". Maatschappelijk ongenoegen gaat gepaard met gevoelens van angst, onzekerheid, bedreiging en boosheid. De landelijke politieke discussies, media-aandacht en gebeurtenissen in andere gemeenten versterken deze gevoelens waardoor een sterke wij-zij dynamiek ontstaat; de opgave wordt daarmee ook een identiteitsvraagstuk naast het vraagstuk van wie mag beslissen over mijn directe leefomgeving. Verder verschuift de focus van het ambtelijk systeem en ook van bestuurders door de permanente aandacht in de (sociale) media naar het zo snel mogelijk oplossen van acute problemen en minder naar het reflecteren op de context en interactie opzoeken met inwoners om tot het bespreken of mogelijk oplossen van de onderliggende oorzaken van het ongenoegen te komen.

Bij de energietransitie draait het ongenoegen vaker om de vraag wie mag beslissen. Concrete ingrepen, zoals ontwikkeling van windturbines of warmtenetten, raken de directe leefomgeving. Het ongenoegen gaat gepaard met gevoelens van onrechtvaardigheid, gebrek aan invloed en controleverlies. Inwoners kunnen het gevoel krijgen dat besluiten hen overkomen of feitelijk al vaststaan. Daardoor wordt een formeel zorgvuldig participatieproces niet automatisch ervaren als een rechtvaardig proces. De spanning tussen de urgentie van de transitie en de tijd die nodig is om draagvlak te creëren bij inwoners middels een zorgvuldig proces zorgt voor een dilemma. Overheden voelen druk om tempo te maken, terwijl inwoners behoefte hebben aan vertraging en duidelijkheid over het meedoen in de besluitvorming over de eigen leefomgeving.

In het landelijk gebied staat vooral de vraag centraal wat verloren dreigt te gaan. Onder het ongenoegen ligt het gevoel dat er steeds opnieuw iets wordt afgenomen. Grond, bedrijf, landschap en gemeenschap zijn nauw verbonden met familiegeschiedenis, identiteit, autonomie en toekomstperspectief. Daardoor worden (voorgenomen) besluiten vaak ervaren als existentiële besluiten. Ongenoegen hangt hier vaak samen met een opeenstapeling van beleidswijzigingen en eerdere ervaringen met de overheid, wat leidt tot wantrouwen, angst voor verlies van toekomstperspectief en frustratie. Historisch gezien, zijn erkenning van verlies en aandacht voor bestaanszekerheid daarom essentieel.

Wat vraagt dit van ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap?

Omgaan met ongenoegen vereist inhoudelijke deskundigheid én relationeel, emotioneel en democratisch vakmanschap. Het vraagt om een verschuiving van direct oplossen en overtuigen naar luisteren, vertragen, duiden en reflecteren. Professionals moeten emoties en onderliggende behoeften kunnen herkennen en erkennen, zonder elke uiting te aanvaarden of te beloven dat alles oplosbaar is. Zij moeten helder willen zijn over kaders en beslisruimte voor inwoners. In bijvoorbeeld de leerlijn energietransitie bleek dat ambtenaren de neiging hadden om bij vragen of weerstand van inwoners, steeds met meer informatie te komen. Desondanks bleven dezelfde vragen terugkomen, omdat daaronder emoties en behoeften (zekerheid, grip, erkenning) lagen die niet beantwoord werden.

Zij leerden het belang van het vertragen van het gesprek en daarbij duidelijk maken wat inwoners wel en niet kunnen beïnvloeden.

Hierbij is normeren en begrenzen belangrijk. Ambtenaren moeten kunnen functioneren in onzekerheid en onder spanning. Daarbij is het heel belangrijk dat ongemak bij het werk hoort, maar onveiligheid niet. In de leerlijn asiel en migratie moesten lokale professionals bijvoorbeeld afwegen hoe zij omgaan met landelijk georganiseerde actiegroepen die zich bij het gemeentehuis meldden om te protesteren. Dit vraagt om democratisch vakmanschap: ruimte bieden aan boosheid en protest als onderdeel van democratische participatie en tegelijkertijd duidelijk normeren en begrenzen bij intimidatie, bedreiging of geweld. Cruciaal hierbij is rugdekking: waar normering en begrenzing nodig is, moeten ambtenaren kunnen rekenen op bestuurlijke en organisatorische rugdekking.

Van bestuurders vraagt het omgaan met ongenoegen dat zij niet alleen hun ambtenaren steunen en sturen op besluitvorming en uitvoering, maar ook rekening houden met en verantwoordelijkheid nemen voor de manier waarop besluiten landen in de samenleving. Dat vraagt om voortdurende aandacht voor de maatschappelijke effecten van beleid, de context waarin dit beleid moet landen en duidelijke communicatie over de afwegingen die zijn gemaakt en de kaders die gelden voor input vanuit de burgers.

De vakmanschapsmetingen laten in de drie leerlijnen een overwegend positieve ontwikkeling zien, vooral in kennis, reflectie, signalering en interbestuurlijke samenwerking. Zelfreflectie is een essentieel onderdeel van vakmanschap, omdat professionals en overheden zelf kunnen bijdragen aan het ontstaan of versterken van maatschappelijk ongenoegen. Ambtenaren en bestuurders moeten daarom niet alleen willen kijken naar het gedrag van inwoners, maar ook nagaan welke invloed hun eigen houding, communicatie, keuzes en rolopvatting hebben op de dynamiek. Hierdoor gingen deelnemers ongenoegen minder als los incident en meer als uiting van bredere maatschappelijke en bestuurlijke processen zien. Daarnaast gaven deelnemers ook aan zich meer bewust te zijn van het feit dat omgaan met maatschappelijke onrust een bijzonder ingewikkelde opgave is (ze werden bewust onbekwaam).

Wat vraagt dit van overheidsorganisaties?

Individueel vakmanschap is niet voldoende als procedures, tijdsdruk en interne organisatieprocessen anders handelen onmogelijk maken. Deelnemers leerden veel en hun organisaties leerden niet altijd automatisch mee. Overheden moeten daarom maatschappelijke sensitiviteit en het omgaan met ongenoegen organisatiebreed inbedden. Dat vraagt om structurele ruimte voor reflectie en intervisie, betere samenwerking tussen beleidsdomeinen en gebiedsgericht werk, het bewaren van institutioneel geheugen en aandacht voor de maatschappelijke effecten van besluiten en de context van de inwoners. Ambtenaren hebben tijd, mandaat, veiligheid en bestuurlijke en leidinggevende rugdekking nodig om in complexe situaties zorgvuldig te kunnen handelen. Vooral kleinere gemeenten hebben geregeld te maken met personeelskrapte, tijdelijke inhuur en beperkte specialistische capaciteit. Juist daar zijn continuïteit, kennisborging en toegang tot regionale en landelijke expertise belangrijke randvoorwaarden.

Organisaties moeten bovendien signalen van ongenoegen eerder leren herkennen, zodat zij minder incident-gedreven werken. Door eerdere ervaringen en signalen uit verschillende afdelingen samen te brengen, kunnen zij patronen herkennen voordat spanningen escaleren. Verder vraagt het een investering in nabijheid en het opbouwen van duurzame relaties met inwoners; door ook in ‘rustige tijden’ aanwezig te zijn, kunnen zij herkennen wat in de buurten en wijken speelt. Ongenoegen kan daarmee niet alleen als probleem worden gezien, maar ook als signaal dat belangen, ervaringen of gevolgen van beleid onvoldoende in beeld zijn. Ambtenaren moeten daadwerkelijk ruimte krijgen om aanwezig te zijn en relaties op te bouwen, ook wanneer dit niet direct een zichtbaar resultaat oplevert. Hier kunnen de bestuurders een belangrijke rol spelen. Als ook zij zichtbaar en benaderbaar zijn en aangeven in dialoog te willen met de inwoners ontstaat er een klimaat waarin daadwerkelijk relaties kunnen worden opgebouwd.

De opbrengst van de leertrajecten op organisatieniveau is beperkt. De leertrajecten leidden ertoe dat deelnemers signalen van ongenoegen beter konden agenderen en dat in enkele organisaties concrete stappen zijn gezet om de

lessen te verankeren, bijvoorbeeld door deze op te nemen in programmaplannen. Tegelijkertijd bleef de doorwerking binnen teams, management en bestuur beperkt omdat het leren bij individuele deelnemers plaatsvond en de verantwoordelijkheid voor verankering grotendeels bij hen lag. Binnen hun organisatie liepen zij tegen tijdsdruk, bestaande werkwijzen en verkokering aan. Verder waren leidinggevenden en bestuurders niet structureel betrokken vanaf de start van de leertrajecten.

Wat vraagt dit van interbestuurlijke samenwerking en het overheidssysteem?

Het bestuursniveau waarin ongenoegen zichtbaar wordt, is niet altijd het bestuursniveau waarop besluiten worden genomen. Gemeenten zijn vaak het eerste aanspreekpunt voor inwoners, terwijl belangrijke kaders of keuzes ook op provinciaal, nationaal of Europees niveau tot stand komen. Spanningen tussen overheid en inwoners kunnen daardoor overslaan naar de relaties tussen overheden. Onduidelijke verantwoordelijkheden en elkaar tegensprekende boodschappen kunnen het vertrouwen van inwoners schaden. Dat betekent niet dat overheden altijd één standpunt moeten innemen. Verschillende belangen en kritiek horen bij een democratisch bestel. Wel moeten zij uitleggen waarom en hoe verantwoordelijkheden verschillen en voorkomen dat deze op andere bestuurslagen worden 'afgeschoven'.

Goed omgaan met ongenoegen vraagt om aandacht voor de maatschappelijke gevolgen van beleid. Niet alleen de formele bevoegdheid moet centraal staan, maar ook de vraag wat iedere bestuurslaag vanuit de eigen rol kan bijdragen aan de manier waarop besluiten landen. Burgers verwachten ook vaak (onbewust) een andere rol van bestuurslagen: van het Rijk leiderschap, veiligheid en duidelijke kaders, van de provincie verbinding en coördinatie, en van de gemeente nabijheid, empathie en een luisterend oor. Effectieve overheidscommunicatie sluit daarom aan bij de specifieke positie en verantwoordelijkheid van iedere bestuurslaag. Bestuurslagen moeten deze rollen en verwachtingen expliciet willen maken, lokale signalen beter vertalen naar provinciaal en landelijk niveau en investeren in duurzame netwerken. Ook buiten crisissituaties moeten professionals elkaar kunnen vinden en gezamenlijke handelingsperspectieven ontwikkelen. Een goed functionerende interbestuurlijke tussenruimte - het 'trappenhuis van Thorbecke' [1]- betekent in deze context dat signalen, dilemma's en lessen tussen bestuurslagen kunnen bewegen, dat verschillen bespreekbaar zijn en dat duidelijk is wie waarop aanspreekbaar is.

Wat werkte in het ILOMO-leertraject?

Het ILOMO-leertraject was effectief omdat het ambtenaren uit verschillende bestuurslagen de tijd, taal en veilige ruimte gaf om samen te leren van urgente en complexe praktijksituaties. Een belangrijke leerbron was de interactie tussen de deelnemers; allen werkzaam op dezelfde opgaven maar vanuit verschillende bestuurslagen, functies en perspectieven. Deze verscheidenheid was misschien wel het meest inzichtelijke -en ook heel unieke- van het ILOMO-programma. Gemeenten, provincies, ministeries en uitvoeringsorganisaties bleken vaak verschillende werkelijkheden te ervaren rondom dezelfde opgave. Dit vormde een belangrijke bron van inzicht: we hebben meermaals gehoord dat deelnemers 'er nog nooit zo naar hadden gekeken' of 'eindelijk begrepen hoe er vanuit een andere hoek naar het vraagstuk werd gekeken'. In de meeste gevallen leidde dit ook tot meer wederzijds begrip tussen de bestuurslagen. Ook de combinatie van concrete casuïstiek, simulaties, theorie, reflectie en interbestuurlijke ontmoeting vergrootte hun inzicht in onderliggende dynamieken, elkaars rollen en mogelijke handelingsperspectieven. Deelnemers pasten lessen direct toe, bouwden duurzame netwerken op en gingen maatschappelijk ongenoegen minder als los incident en meer als relationeel en systemisch vraagstuk zien waardoor zij meer handelingsperspectief kregen om maatschappelijk ongenoegen eerder te herkennen en er beter mee om te gaan.

De leeraanpak werkte goed doordat concrete praktijkcasussen en simulaties werden verbonden met theorie en reflectie. Deelnemers herkenden elkaars dilemma's, ontwikkelden een gezamenlijke taal en kregen meer inzicht in

[1] Bij de Regionale Energiestrategieën (RES) wordt de term 'Trappenhuis van Thorbecke' gebruikt om aan te geven dat samenwerking en ontmoetingen niet alleen plaatsvinden binnen de formele kamers van het Rijk of de gemeente, maar juist ook op de 'trappen' en in de wandelgangen daartussen. Het staat voor de plek waar informeel wordt afgestemd zeker ook als processen vastlopen.

de rollen en beperkingen van andere bestuurslagen. De interbestuurlijke ontmoeting en de opgebouwde netwerken behoorden tot de meest gewaardeerde opbrengsten. Ook de veilige tussenruimte was belangrijk: deelnemers konden twijfels, fouten, morele dilemma's en handelingsverlegenheid bespreken zonder direct tot een oplossing of standpunt te hoeven komen. De lerend onderzoekers droegen bij door patronen zichtbaar te maken, individuele ervaringen te verbinden aan collectieve inzichten en het leerproces periodiek terug te spiegelen.

Tegelijkertijd was leren onder hoge druk lastig. Vooral bij asiel en migratie zat de praktijk in een bijna permanente crisismodus. Actuele ontwikkelingen, incidenten en escalaties in een periode waarin het kabinet geen of tegenstrijdige boodschappen uitzond. Dat maakte het mogelijk lessen direct toe te passen, maar beperkte de ruimte om onderliggende structuren te onderzoeken. Ook kregen individuele leerdoelen minder aandacht dan voorzien en bleef de verankering binnen teams, management en bestuur achter.

Lessen voor toekomstige leerprogramma's

Maatschappelijk ongenoegen en onrust zijn van alle tijden maar worden de komende jaren niet minder - mede door de geopolitieke ontwikkelingen die van invloed zijn op economische ontwikkelingen, asielstromen, inflatie, krapte op de woningmarkt en druk zetten op bijvoorbeeld stikstofvraagstukken en de energietransitie.
Toekomstige ILOMO-programma's kunnen nog sterker worden door persoonlijke leerdoelen duidelijker te verbinden aan de bijeenkomsten, vanaf de start de deelnemers informatie mee te geven die zij meteen met hun collega's en organisatie kunnen delen en bestuurders duidelijker te verbinden aan het programma en de resultaten. Ook is het slim om de opvolging en kennisdeling vooraf te organiseren. Daarnaast helpt het om met deelnemers vanuit alle bestuurslagen gezamenlijk te leren binnen actuele casussen en gezamenlijk interventies te ontwikkelen, in de praktijk te gebruiken en dan bij te stellen.

Dit ILOMO-traject was het eerste leertraject waarin ambtenaren van verschillende bestuurslagen gezamenlijk leren en reflecteren op de omgang met maatschappelijk ongenoegen. Dit programma werd mogelijk doordat er naast de opdracht van de directeur-generaal Openbaar bestuur en Democratische Rechtsstaat en de directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie voor het ILOMO traject ook een opdracht kwam van de drie inhoudelijk bij de leerlijnen betrokken directeuren-generaals Klimaat en Energie, Migratie en Natuur, Landelijk gebied en Visserij en ambtenaren en medewerkers van verschillende ministeries, provincies, waterschappen, gemeenten, uitvoeringsinstanties en koepelorganisaties deelnamen. Het was weerbarstig om bestuurders te betrekken of betrokken te houden gedurende het gehele traject van 1,5 jaar. Hierdoor heeft het *samen* leren van bestuurders en ambtenaren minder goed uit de verf kunnen komen.

Conclusie

Het ILOMO-traject laat zien dat maatschappelijk ongenoegen primair een relationeel, interbestuurlijk en systemisch vraagstuk is. Goed omgaan met ongenoegen vraagt om ambtenaren die kunnen luisteren, reflecteren, duiden en begrenzen; organisaties die signalen herkennen, leren en medewerkers ondersteunen; bestuurslagen die gezamenlijk en elk vanuit hun eigen taak verantwoordelijkheid nemen voor het omgaan met maatschappelijk ongenoegen; en een overheid die maatschappelijke en contextuele sensitiviteit als kernkwaliteit van goed bestuur beschouwt. Een lerende aanpak biedt geen vast protocol, maar versterkt wel het vermogen om in uiteenlopende situaties gezamenlijk betere diagnoses te stellen, bewuster te handelen en tijdig bij te sturen.

Het interbestuurlijk leren is daarmee geen eenmalige activiteit, maar een structurele voorwaarde voor beter omgaan met maatschappelijk ongenoegen. De combinatie van actuele casuïstiek, simulaties, theorie, reflectie en ontmoeting tussen bestuurslagen vergroot het vakmanschap en het gezamenlijke handelingsvermogen. Om die opbrengst breder en duurzamer te laten doorwerken, zijn bij een volgend ILOMO-traject vanaf de start een duidelijke bestuurlijke opdracht, expliciet eigenaarschap, voldoende capaciteit en afspraken over kennisdeling en verankering nodig. Vervolgprogramma's moeten daarom voortbouwen op de werkzame elementen van ILOMO en tegelijk deelnemers, hun organisaties, management en bestuur sterker en langduriger verbinden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is sprake van een toename van maatschappelijk ongenoegen en onrust rond vraagstukken als stikstof, asiel, woningnood en de energietransitie. Deze maatschappelijke spanningen manifesteren zich op verschillende manieren (bijvoorbeeld: uitingen van onvrede in (sociale) media, demonstraties en protesten, polarisatie, vernielingen, rellen, ongeoorloofde blokkades) en raken verschillende overheidslagen. Het Interbestuurlijke Ondersteuningsnetwerk Maatschappelijke Onrust, waar het team Maatschappelijke Onrust van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) onderdeel van is, ondersteunt decentrale overheden en departementen bij het omgaan met maatschappelijk ongenoegen en onrust. De directeur Democratie en Bestuur van BZK is de opdrachtgever van dit rapport. Het team Maatschappelijke Onrust van BZK was coördinator van het ILOMO-traject. Waar in dit rapport wordt verwezen naar 'BZK' wordt het team Maatschappelijke Onrust bedoeld.

Aan het ILOMO-traject ging een verkenning vooraf waarin BZK samen met betrokken partners onderzocht hoe overheden beter kunnen omgaan met toenemend maatschappelijk ongenoegen. Deze verkenning vond plaats in de aanloop naar de start van het programma, in de periode 2023 tot begin 2024. Daaruit bleek dat veel maatschappelijk ongenoegen samenvalt met complexe interbestuurlijke opgaven, waarbij overheden niet altijd zelf de regie hebben en soms zelf hebben bijgedragen aan het ontstaan of de escalatie van ongenoegen. Ook werd duidelijk dat er een behoefte was onder ambtenaren aan meer kennisuitwisseling, gezamenlijke reflectie en versterking van het vakmanschap van professionals die met deze vraagstukken werken. Op basis van die inzichten heeft BZK begin 2025 het Interbestuurlijk en Lerend Omgaan met Ongenoegen-traject (ILOMO) gestart. Vanaf februari 2025 gingen deelnemers van gemeenten, provincies en het Rijk in drie thematische leerlijnen gezamenlijk aan de slag met leren, reflecteren en kennisontwikkeling rond maatschappelijk ongenoegen.

Drie maatschappelijke opgaven stonden centraal:
1 Landelijk gebied
2 Asiel en migratie
3 Energietransitie

Deze drie maatschappelijke opgaven stonden centraal omdat ze grote, complexe en ingrijpende veranderingen veroorzaken in de leefomgeving van burgers. En in de afgelopen periode vaker hebben geleid tot heftige spanningen, onzekerheid, polarisatie en maatschappelijke onrust. Daarnaast vragen deze opgaven om een intensieve, gezamenlijke aanpak (interbestuurlijke samenwerking) van het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Voor elke opgave is een specifiek leertraject opgezet. Binnen deze leertrajecten werden theorie en kennis gedeeld, werkten deelnemers samen aan het uitwisselen van ervaringen, het bespreken van praktijkcasuïstiek en het verkennen van vraagstukken rondom maatschappelijk ongenoegen en de rol van de overheid daarin. Voor iedere opgave werd een leeragenda opgesteld met leervragen die gedurende het traject werden onderzocht. Per leersessie werd er één leervraag behandeld. Daarnaast werd gewerkt met een brede leeragenda met opgave-overstijgende leervragen.

Het ministerie heeft RadarAdvies, Public Mediation en DSP de opdracht gegeven om het leerproces te volgen, te ondersteunen en te onderzoeken.

Doelen ILOMO en onderzoeksvragen

Het doel van dit traject was tweeledig. Ten eerste was er behoefte om meer te leren vanuit en over de praktijk van maatschappelijk ongenoegen. Een belangrijke vraag was welke lessen kunnen worden getrokken uit de interbestuurlijke samenwerking rond maatschappelijke opgaven waarin maatschappelijk ongenoegen een rol speelt, en hoe deze lessen kunnen bijdragen aan het voorkomen van ongenoegen of aan een betere omgang daarmee. Ten

tweede was de vraag hoe ambtenaren en bestuurders *samen* zouden kunnen leren. Hoe zou je dat leren vorm kunnen geven? Het ILOMO traject is tevens een aanzet tot een leermethode, en het doel was om tijdens het traject ook te reflecteren op de elementen in die methode die meer en minder goed werkten.
Die twee doelen leidden dan ook tot twee onderzoeksvragen:

1 Wat betekent voorkomen van - en goed omgaan met - maatschappelijk ongenoegen en onrust in interbestuurlijke opgaven?
    a Wat vraagt dit van ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap?
    b Wat vraagt dit van organisaties, processen en systemen?
    c Wat vraagt dit in de interbestuurlijke opgave?
    d Wat vraagt dit van het overheidssysteem als geheel?
2 Wat werkt wel en niet in deze methode van interbestuurlijk leren over omgaan met ongenoegen? Hoe kan wat werkt, structureler worden ingezet en verankerd?

Lerend onderzoekers

Om deze opdracht uit te voeren liepen zes lerend onderzoekers van RadarAdvies, Public Mediation en DSP gedurende het traject mee binnen de verschillende opgaven. Hun werkzaamheden bestonden uit twee samenhangende rollen:

1 Monitoringsrol
  In deze rol volgden de lerend onderzoekers het leerproces van de deelnemers en de voortgang van de verschillende leeragenda's. Zij ondersteunden bij het opstellen van deze leeragenda's, verzamelden gegevens over het leerproces, hielden observaties en logboeken bij en monitorden de ontwikkeling van de leervragen gedurende het traject. De verzamelde informatie vormde de basis voor de analyses en rapportages.
2 Reflectantenrol
  In deze rol brachten de lerend onderzoekers hun eigen kennis en ervaring met maatschappelijk ongenoegen, interbestuurlijke samenwerking en leerprocessen in. Zij verzorgden tijdens bijeenkomsten inhoudelijke reflecties en brachten patronen en rode draden in beeld.

Verloop van het interbestuurlijk leertraject

Per opgave werd een interbestuurlijk opgaveteam samengesteld. Binnen deze opgaveteams doorliepen de deelnemers een vergelijkbaar traject van leersessies, reflectie- en verankersessies, vakmanschapsmetingen en een gezamenlijke leeractiviteit. Dit traject liep van februari 2025 tot en met juni 2026.[2]

1 ***Startfase.*** Het begin van het traject stond in het teken van kennismaking. Daarnaast werden persoonlijke leerdoelen en een gezamenlijke leeragenda voor de opgave opgesteld in een eerste bijeenkomst. Ook werd een nulmeting uitgevoerd om het ervaren vakmanschap van deelnemers in beeld te brengen.
2 ***Leersessies.*** Per opgave vonden vier leersessies plaats. Tijdens deze bijeenkomsten stonden theorie, praktijkervaringen, casuïstiek en vraagstukken uit de eigen opgave centraal. De sessies boden ruimte om theoretische kennis te delen, ervaringen uit te wisselen, vraagstukken gezamenlijk te verkennen en te reflecteren op het omgaan met maatschappelijk ongenoegen binnen de eigen werkpraktijk.
3 ***Reflectie- en verankersessies***. Per opgave vonden twee reflectie- en verankersessies plaats, ieder na twee leersessies. Tijdens deze sessies werd teruggekeken op de voortgang van de leeragenda, de geleerde lessen en de mogelijkheden om inzichten te benutten binnen de eigen organisatie en werkpraktijk.
4 ***Telefonische contactmomenten***. Gedurende het traject vonden per deelnemer twee individuele contactmomenten plaats met de lerend onderzoekers. Tijdens deze gesprekken werd stilgestaan bij hun individuele leerproces, hoe het ervoor stond ten aanzien van de beantwoording van de vragen uit de leeragenda en de toepassing van inzichten in de dagelijkse praktijk.

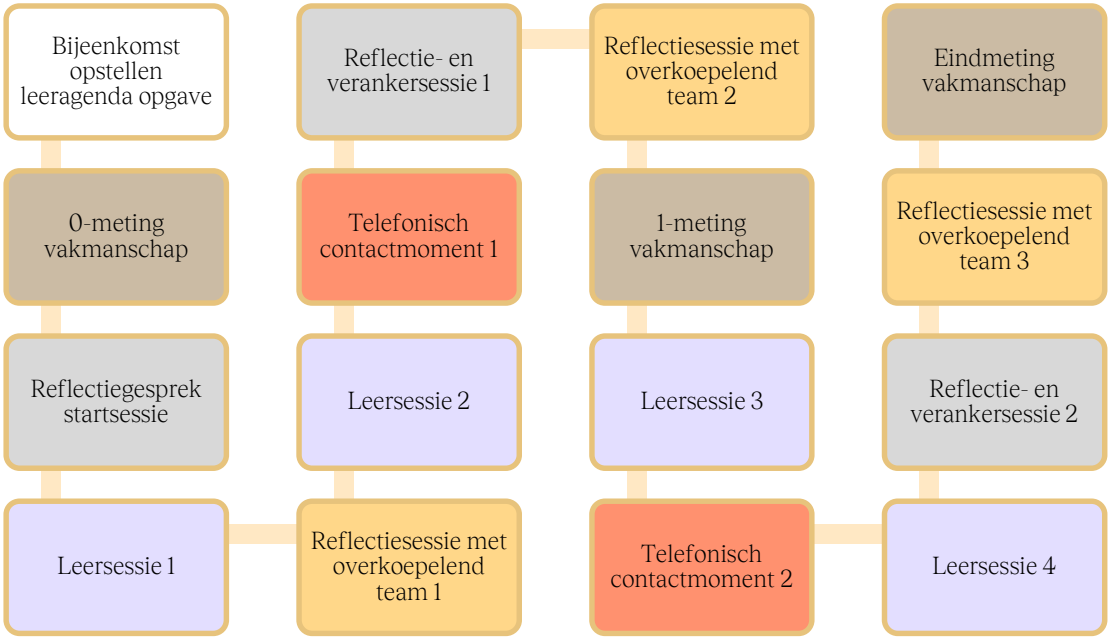
[2] Het gehele ILOMO traject loopt tot en met december 2026.

5 ***Metingen vakmanschap.*** Gedurende het traject werden drie meetmomenten (0-, 1- en eindmeting) georganiseerd gericht op de door deelnemers ervaren ontwikkeling van hun vakmanschap in het omgaan met maatschappelijk ongenoegen en onrust.

6 ***Gezamenlijke leeractiviteiten.*** Naast de activiteiten binnen de afzonderlijke opgaven vonden in de periode tot en met juni 2026 enkele trajectbrede bijeenkomsten plaats[3]:

- één gezamenlijk groot leermoment tijdens de MAST-dag waarin deelnemers uit de verschillende opgaven ervaringen en inzichten uitwisselden;
- drie reflectiesessies met het overkoepelende team waarin het verloop van het traject als geheel werd besproken.

Figuur 1. Schematische weergave leertraject per opgaveteam



Consortium

Deze opdracht werd uitgevoerd door een consortium bestaande uit RadarAdvies, Public Mediation en DSP. De drie bureaus beschikken gezamenlijk over de juiste mix aan kennis en vaardigheden om het leren en reflecteren over maatschappelijk ongenoegen te kunnen voeden als onderzoekers. RadarAdvies heeft veel ervaring in het uitvoeren van (lerend) onderzoek op het gebied van ongenoegen en polarisatie bij zowel lokale als landelijke overheid. De interbestuurlijke dynamiek rond ongenoegen is hierbij vaak een factor van belang. Public Mediation kent het wetenschappelijke discours over conflictdynamiek goed én brengt hands-on ervaring in het hanteren van conflicten tussen overheid en inwoners in. DSP is goed thuis in het onderzoeken van complexe interbestuurlijke samenwerking en heeft veel ervaring in het organiseren van leren en reflecteren binnen de overheid, altijd gericht op borging en verankering van de geleerde lessen. Als partijen zijn we ook al eerder betrokken geweest bij de voorbereidingen voor het ILOMO-traject; dit zorgde ervoor dat we snel van start konden gaan.

Karakter van het rapport

Dit rapport vormt een verslag van het interbestuurlijke leertraject en het daarbij uitgevoerde lerend onderzoek. De bevindingen zijn gebaseerd op observaties, reflecties, gesprekken, logboeken en andere gegevens die gedurende het traject zijn verzameld. Het rapport beschrijft de lessen, ervaringen en observaties die binnen het traject naar voren zijn gekomen. De bevindingen bieden inzicht in het leerproces en de ervaringen van de betrokken deelnemers en zijn dan ook nadrukkelijk geen wetenschappelijke uitspraken. Deelnemers aan het traject zijn bijvoorbeeld niet aselect

[3] In de periode na juni 2026 vinden nog meerdere ILOMO evenementen plaats.

geselecteerd of op basis van een theoretisch construct om specifieke vergelijkingen mogelijk te maken. Het lerend onderzoek had dan ook een exploratief karakter.

Leeswijzer
Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 1 de inleiding. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijvend verslag van de leerbijeenkomsten en de belangrijkste onderwerpen die daarin aan bod kwamen. In hoofdstuk 3 brengen we de overkoepelende bevindingen uit het traject samen, rondom thema's als de urgentie van de opgave, de arena's waarin hierover wordt gesproken en de aard van de opgave. Hoofdstuk 4 gaat in op de eerste onderzoeksvraag: wat het vraagt van overheden om interbestuurlijk om te gaan met maatschappelijke onrust en ongenoegen. Hoofdstuk 5 behandelt de tweede onderzoeksvraag en richt zich op de vraag hoe overheden deze vaardigheden gezamenlijk kunnen ontwikkelen en versterken via leerprocessen en interbestuurlijke samenwerking. We blikken daarin expliciet terug op de ervaringen met dit traject en leiden lessen af.

2 De 3 leerlijnen – terugkijken

2.1 Inleiding

Binnen het programma ILOMO is gekozen voor drie afzonderlijke leerlijnen: asiel en migratie, energietransitie en landelijk gebied. De keuze voor deze leerlijnen hangt samen met de aanname dat maatschappelijk ongenoegen zich in verschillende beleidsopgaven op een andere manier manifesteert, terwijl tegelijkertijd sprake is van vergelijkbare interbestuurlijke vraagstukken. Deze drie opgaven kenmerken zich door een grote maatschappelijke impact ook op het lokale bestuur, een sterke betrokkenheid van verschillende bestuurslagen en regelmatig terugkerende spanningen tussen beleid, uitvoering en samenleving. De verwachting was (terecht) dat juist deze thema's een rijke context zouden bieden om gezamenlijk te leren over het voorkomen, herkennen en omgaan met maatschappelijk ongenoegen. Binnen elk leertraject lag de focus op het uitwisselen van ervaringen tussen gemeenten, provincies, uitvoeringsorganisaties en het Rijk en op het ophalen van inzichten die breder toepasbaar zijn binnen de overheid.

De leerlijn asiel en migratie richtte zich op de vraag hoe overheden kunnen omgaan met maatschappelijk ongenoegen rond opvang, migratievraagstukken en de uitvoering van het asielbeleid. De leeragenda omvatte thema's als interbestuurlijke verhoudingen, feiten en beeldvorming, narratieven en communicatie, participatie en democratisch vakmanschap. Daarbij stonden vragen centraal over de invloed van politieke en bestuurlijke dynamieken, het omgaan met emoties en polarisatie, en de rol van communicatie en participatie in gevoelige maatschappelijke discussies. Deelnemers verkenden onder meer de theorie van conflictdynamiek (productief en onproductief conflict), het concept van *emotional governance*, de betekenis van het stille midden, de invloed van framing en het belang van duidelijke rollen en verwachtingen in participatieprocessen.

De leerlijn energietransitie richtte zich op maatschappelijk ongenoegen rondom complexe transitieopgaven zoals windenergie op land, warmtenetten en andere ruimtelijke ingrepen. De deelnemers formuleerden een leeragenda rond vier thema's: vakmanschap en kennis, interbestuurlijk samenspel, politieke en media-logica, en communicatie en participatie. In de bijeenkomsten werd onderzocht hoe ongenoegen ontstaat, welke rol gevoelens van onrecht, verlies van invloed en polarisatie spelen, en hoe overheden beter kunnen samenwerken en communiceren. Veel aandacht ging uit naar het herkennen van onderliggende behoeften van inwoners, het omgaan met onzekerheid, het belang van het ontwikkelen van een gezamenlijke bestuurlijke aanpak en het dilemma van vaart maken in de transitie en uitvoering en in verbinding blijven met inwoners en belanghebbenden.

De leerlijn landelijk gebied richtte zich op maatschappelijke spanningen rondom vraagstukken zoals landbouw, natuur, ruimtegebruik en gebiedsontwikkeling. De leeragenda bestond uit vier thema's: het herkennen en doorbreken van polarisatiedynamieken, interbestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden, omgaan met pijn en

schaarste in beleid en bestuur, en het voeren van lastige gesprekken. Deelnemers onderzochten hoe verlieservaringen, identiteit, wantrouwen en gevoelens van onvoldoende erkenning een rol spelen in maatschappelijke onrust. Ook werd aandacht besteed aan systemisch kijken, het belang van relaties en maatschappelijke sensitiviteit en het versterken van de samenwerking tussen bestuurslagen.

In de paragrafen hierna volgt per leerlijn een samenvattende beschrijving van de context en opbrengsten.

2.2 Asiel en migratie

1 - Kern en context van de leerlijn

Het thema asiel en migratie is zeer maatschappelijk beladen. Discussies over opvangcapaciteit, de Spreidingswet en de huisvesting van statushouders leiden tot spanningen, polarisatie en toenemende druk op bestuurders, ambtenaren en uitvoerende organisaties. De maatschappelijke onrust rondom dit thema manifesteerde zich de afgelopen jaren vooral op het lokale niveau en soms ook nadrukkelijk op het nationale niveau. Tijdens protesten en rellen bij en tegen opvanglocaties, tijdens het anti-immigratieprotest op het Malieveld in september 2025, bij bedreigingen richting bestuurders en ambtenaren en soms tijdens geweldsincidenten.

De interbestuurlijke dimensie is bij het thema asiel en migratie meteen duidelijk: de landelijke politiek drukt een stempel op lokale uitvoeringsvraagstukken. In de eerste plaats door de effecten van (discussies over) de Spreidingswet maar ook omdat sommige landelijke politici langskomen op locatie om daar in het bijzijn van de media uitspraken te doen over die specifieke opvanglocatie. Deze dimensie was vanaf het begin van het leertraject duidelijk. De startsessie van het leertraject vond bijvoorbeeld plaats direct na de val van het kabinet-Schoof, terwijl latere bijeenkomsten werden beïnvloed door protesten en geweld rondom het asieldossier waarbij zeker ook de (gewelddadige) protesten op het Malieveld in september 2025 en in Loosdrecht in mei 2026 en de (landelijke) reacties daarop in het oog sprongen. De politieke context was daardoor niet slechts achtergrond, maar een actieve factor in de dynamiek.

Daarnaast kenmerkt het asiel en migratiedossier zich door complexe interbestuurlijke verhoudingen. Gemeenten, provincies, het Rijk, COA en andere uitvoeringsorganisaties zoals IND, Dienst Terugkeer & Vertrek of Politie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor onderdelen van de opgave, terwijl inwoners de overheid doorgaans als één overheid ervaren. Verschillen in verantwoordelijkheden en belangen kunnen daardoor leiden tot spanning tussen bestuurslagen en gevoelens van handelingsverlegenheid bij professionals in de uitvoering.[4]

Historisch en wereldwijd gezien, raakt het thema asiel en migratie aan een van de meest fundamentele mechanismen waarmee samenlevingen zichzelf organiseren: de afbakening tussen 'wij' en 'zij'. Daarmee raakt specifiek dit vraagstuk ook vaak de identiteit van mensen en juist dit aspect geeft extra druk, spanning en emoties. Binnen de leerlijn kwam nadrukkelijk naar voren hoe sterk politieke, media- en maatschappelijke dynamieken in dit dossier met elkaar verweven zijn. Politieke uitspraken, landelijke discussies en media-aandacht werken vrijwel direct door in lokale situaties en beïnvloeden de ruimte die professionals ervaren om hun werk te doen. Deelnemers beschreven gevoelens van machteloosheid en handelingsverlegenheid wanneer politieke boodschappen, bestuurlijke verwachtingen en wettelijke kaders uiteenlopen. Ook werd zichtbaar hoe ingewikkeld de positie van overheidsprofessionals kan zijn wanneer maatschappelijke emoties oplopen en democratische grenzen onder druk komen te staan. Vragen rondom normeren, begrenzen en tegelijkertijd ruimte bieden aan emoties kwamen gedurende het traject regelmatig terug. Wanneer is boosheid onderdeel van democratische participatie en wanneer vraagt de situatie om duidelijke normstelling vanuit overheid en bestuur? Deze vraag bleek voor veel deelnemers herkenbaar en urgent.

[4] Zie ook de brieven van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hierover van juli 2025, december 2025, mei 2026 en de resolutie van 30 september 2026 https://vng.nl/nieuws/samen-werken-aan-een-stabiele-asielketen.

Daarnaast is het van belang om te onderkennen dat onder reacties uit de samenleving vaak bredere en gelaagde gevoelens liggen zoals verlies van grip, onzekerheid, ervaren onrechtvaardigheid en wantrouwen richting overheid en instituties. Als dan een opvangplek voor asielzoekers of statushouders wordt aangekondigd, lijken deze emoties in sommige gevallen in een soort stroomversnelling te raken en ontstaan emotionele protesten waar vaak niet enkel de betrokken bewoners maar ook mensen van buiten de betreffende gemeente deel aan hebben. Daarmee raakt deze opgave aan fundamentele vragen over de democratische rechtsstaat, solidariteit, samenleven en de rol van de overheid in een gepolariseerde samenleving.

2 - Planning sessies

Bij het opstellen van de leeragenda voor deze leerlijn is met de huidige maatschappelijke ontwikkelingen nadrukkelijk rekening gehouden. Tijdens de startbijeenkomst is gezamenlijk met de deelnemers bekeken welke kennis en competenties voor hen het meest van belang leken om tijdens dit ILOMO-leertraject op te focussen. Deelnemers aan dit leertraject waren medewerkers van gemeenten, provincies, het Rijk (Ministerie van Justitie en Veiligheid, vanuit Directoraat-generaal Migratie), COA en de VNG. Gekozen is voor een leerlijn die zich richtte op vier samenhangende thema's: interbestuurlijke verhoudingen, feiten en fictie, narratieven en communicatie en democratisch vakmanschap. Tussen deze leersessies vonden reflectie- en verankersessies plaats waarin inzichten werden verdiept en vertaald naar de dagelijkse praktijk van deelnemers. Daarnaast zijn de deelnemers op twee momenten bevraagd via een kort telefonisch vraaggesprek over hun ervaring en wensen met betrekking tot het traject tot dan toe en hebben de deelnemers voor, tijdens en na het afronden van het leertraject een vakmanschapsmeting ingevuld (zelfevaluatie). Hieronder een overzicht van de ingeplande sessies en vakmanschapsmetingen.

Overzicht leeragenda en meetmomenten Leerlijn Omgaan met maatschappelijk ongenoegen Asiel en Migratie	
04 juni 2025	Startsessie
Week 23	Vakmanschapsmeting - nulmeting
01 okt 2025	Leersessie 1: interbestuurlijke verhoudingen
19 nov 2025	Leersessie 2: ongenoegen in perspectief; feiten en fictie
Week 47	Belronde 1
Week 49 (2025) tot week 2 (2026)	Vakmanschapsmeting - tussentijdse meting
03 dec 2025	1e Reflectie- en verankersessie
04 feb 2026	Leersessie 3: ongenoegen in perspectief; narratieven en communicatie
06 mei 2026	Leersessie 4: vakmanschap
Week 22 en 23	Belronde 2
10 jun 2026	2e Reflectie en verankersessie
10 juni 2026	Vakmanschapsmeting - eindmeting

3 - Inhoud en opbrengsten

Gedurende het traject verruimde het perspectief van deelnemers van een focus op incidenten en concrete casuïstiek naar bredere analyse van onderliggende dynamieken en voedingsbodems van maatschappelijk ongenoegen en de context waarin de concrete casuïstiek ontstond.

Dit was ook zichtbaar in de vakmanschapsmetingen. Waar deelnemers aan het begin maatschappelijke onrust en geuit ongenoegen vooral als een kans zagen om in gesprek te gaan met inwoners, werden zij zich gaandeweg het leertraject steeds bewuster van hoe lastig het omgaan met maatschappelijk ongenoegen is door de wispelturige dynamiek en veel grotere context die een rol speelt bij het ontstaan en dus ook het omgaan met maatschappelijke onrust. Deelnemers herkenden dat zij voortdurend moeten schakelen tussen samenleving, bestuur en de kernwaarden van de rechtsstaat. Daarbij is context cruciaal: niet alleen de lokale situatie, maar ook de interne organisatie, iemands rol en de beschikbare handelingsruimte bepalen wat mogelijk is. Deelnemers ontwikkelden daarmee van fase 1 'onbewust onbekwaam' naar fase 2 'bewust onbekwaam' in hun leerproces.[5] Het is 'niet enkel even een kwestie van een aantal voorlichtingsbijeenkomsten organiseren'.

Ook beschreven deelnemers dat zij als ambtenaar soms het gevoel krijgen dat zij niet meer weten waar zij moeten beginnen met adviseren of handelen rondom maatschappelijk ongenoegen. De combinatie van maatschappelijke spanningen, politieke tegenstrijdigheden en interbestuurlijke conflicten leidt tot een gevoel van machteloosheid. Dit wordt expliciet omschreven als het risico op een "freeze". In de afgelopen twee jaar zijn er tientallen protesten tegen het (voornemen tot) azc's en opvanglocaties geweest. Vooral onder het vorige kabinet (Schoof) was het opvallend dat de landelijke politiek meermaals lokale kritische bewoners de boodschap heeft meegegeven dat zij zich niet neer zouden moeten leggen bij democratisch genomen besluiten van de lokale overheid. In die periode hebben protesten ook een aantal keer geleid tot aanpassing van de plannen, mede doordat door de landelijke politiek twijfel werd gezaaid over de Spreidingswet; zie bijvoorbeeld de uitspraken hierover van de Noordwijkse wethouder Kortleven in oktober 2025[6]. Een saignant voorbeeld hiervan is ook de aankondiging van de burgemeester van Terneuzen dat hij opstapt omdat hij geen vertrouwen meer heeft in de raad na hun azc-besluit.[7] Dit heeft bijgedragen aan het gevoel van machteloosheid van de deelnemers. Inmiddels wordt onder het huidige kabinet gecommuniceerd dat de Spreidingswet wordt gehandhaafd en worden gemeenten gedwongen zich eraan te houden. Tijdens de laatste inhoudelijke bijeenkomst in mei 2026 gaven de deelnemers aan dat zij hier iets van begonnen te merken en dat het goed was dat nu vanuit het kabinet duidelijk werd aangegeven dat iedereen zich aan de Spreidingswet moest houden.

Een belangrijk en vaak genoemd inzicht voor deelnemers was dat onrust bijna nooit op zichzelf staat. Vaak spelen in de gemeente, wijk of buurt meer zaken waar inwoners iets van vinden of last van hebben die ook een rol spelen in de reactie op – in dit geval – de huisvesting van nieuwkomers in brede zin[8]. Goed dus om bij de start van een traject om tot huisvesting van nieuwkomers te komen heel bewust de context van die gemeenschap in kaart te brengen. Wat speelt specifiek voor deze inwoners; is bijvoorbeeld recent een gemeentelijke herindeling geweest of is net een zwembad gesloten, was er onlangs een golf van woninginbraken of is sprake van incidenten bij een andere opvanglocatie[9] in de regio? Hierdoor wordt de (emotionele) reactie van de inwoners gekleurd.

Een ander relevant en veelbesproken inzicht was dat de soms zeer felle reacties en het geuite ongenoegen onderliggende emoties zoals angst, schaamte of machteloosheid representeren. Deelnemers zijn zich meer bewust geworden dat zulke emoties vaak belangrijker zijn dan op het eerste gezicht uit de uitspraken van bewoners blijkt. Het adagium dat tijdens de sessie over narratieven en communicatie in februari 2026 werd geformuleerd was "Emoties komen van rechts, die hebben dus voorrang." Oftewel, het negeren of niet aan de orde stellen van deze onderliggende emoties werkt niet. "Je moet daar iets mee". Veel deelnemers hebben naar aanleiding van deze leersessie tijdens bijeenkomsten met inwoners die zij begeleidden bewuster eerst ruimte gelaten voor het uiten van emoties door inwoners door te luisteren naar vragen, beelden en opmerkingen van inwoners. De ervaringen hiermee werden tijdens de sessies van dit leertraject met elkaar gedeeld. Daarbij bleek dat het goed kan werken om enkel een

[5] Zie de vier leerfasen van Maslow: onbewust onbekwaam, bewust onbekwaam, onbewust bekwaam en bewust bekwaam.
[6] Azc-plannen aangepast na protest: 'Tegenstanders zien hun kans'
[7] Burgemeester Terneuzen stapt op om azc: 'Geen vertrouwen meer in de raad'
[8] Hiermee bedoelen we alle vormen van opvang: noodopvang, crisisnoodopvang, opvang in het kader van de Spreidingswet, voorrang van statushouders bij het toewijzen van woningen en reeds bestaande asielzoekerscentra.
[9] Dit kan ook een opvanglocatie voor dak- en thuislozen of een forensische ggz-instelling betreffen.

luisterend oor te bieden en vervolgens helder aan te geven wat wel en niet gaat gebeuren en tot waar de inspraak van de bewoners rijkt.

Ook kwam duidelijk naar voren dat het lastig is om met alle uitspraken en emoties om te gaan. Hoe reageer je op impliciet discriminerende stellingen of grote angst voor bepaalde doelgroepen van nieuwkomers. Ook werd het inzicht gedeeld dat je je als ambtenaar/projectleider opvanglocatie goed moet realiseren dat je vaak geen oplossing kunt bieden omdat de opvang van asielzoekers bepaald niet van de baan is omdat een aantal inwoners dit absoluut niet wil. Belangrijk dus om de juiste balans te vinden tussen luisteren en begrenzen en heldere kaders van wat wel en niet mogelijk is of wat wel en niet acceptabel is. Dit kan extra lastig zijn als het (politiek) nog niet helemaal duidelijk is waar exact de grenzen of mogelijkheden liggen. Bijvoorbeeld als er een besluit ligt van de vorige gemeenteraad om een bepaalde opvanglocatie voor asielzoekers te realiseren en de nieuw gekozen lokale politici tijdens hun campagnes voor de gemeenteraadverkiezingen precies tegen deze locatie hebben geageerd. Ook konden geen duidelijke kaders worden gegeven door de onduidelijkheid over het handhaven of mogelijk intrekken van de Spreidingswet onder kabinet-Schoof.

Een ander voorbeeld uit de praktijk dat werd gedeeld was een situatie tijdens een voorlichtingsavond van de gemeente over de plannen voor de opvang van asielzoekers. De lokale ambtenaar (deelnemer van deze leerlijn) sprak met een bewoonster van boven de 70. De inwoonster maakte zich grote zorgen over de mogelijke komst van asielzoekers in haar buurt. Zij gaf aan echt bang te zijn voor inbraken en voor verkrachtingen als er asielzoekers zouden worden gehuisvest in haar buurt, zeker nu zij zich vanwege haar leeftijd extra kwetsbaar voelde. Zij had al extra sloten besteld en was van plan om het huis niet meer alleen uit te gaan indien de opvanglocatie er zou komen. Dit stelde de ambtenaar voor een lastige vraag: wat doe je in zo'n situatie? Het is makkelijk om de zorgen van mensen weg te wuiven onder het mom van racisme omdat het inderdaad vaak xenofobisch is en niet gebaseerd op realiteit. Toch: de bewoner gelooft oprecht dat mannen met een migratieachtergrond haar aanvallen als ze in de buurt wonen. Voor haar stelling is geen onderbouwing maar dat maakt haar angst niet minder een feit. En dan heb je als gemeenteambtenaar toch een bijzonder ingewikkelde taak om de juiste balans te vinden tussen luisteren en empathie tonen en ook de realiteit en de kaders aan te geven.

De expliciete vraag hoever je moet gaan als ambtenaar in het tonen van begrip en in gesprek gaan is daarom dus ook vaak besproken. Sommige uitspraken zijn niet acceptabel en bijvoorbeeld dusdanig racistisch dat dit een reden kan zijn om die persoon of partij uit te sluiten van bijeenkomsten of gesprekken over de opvanglocatie. Het dilemma dat hierbij naar voren kwam, is dat het aan de ene kant van belang is om eerder, dieper en breder te kijken naar onrust en ongenoegen; aan de andere kant zagen sommige deelnemers dat daardoor in het huidige discours rondom maatschappelijke onrust door opvang van asielzoekers vrijwel geen aandacht is voor de impact van racisme. Én onvoldoende aandacht voor de emoties van andere groepen: bijvoorbeeld mensen van kleur of voorstanders van asielopvang. Dit heeft ook impact op het handelingsperspectief: is er voldoende aandacht voor normstelling en begrenzen?

Ook ontstond meer aandacht voor de rol van narratieven, beeldvorming en communicatie. Deelnemers ontwikkelden meer sensitiviteit voor de manier waarop woorden, beelden en framing maatschappelijke dynamieken kunnen versterken of juist kunnen dempen. Hierbij werd ook aandacht besteed aan *emotional governance*: het bewust omgaan met emoties in bestuur en communicatie, onder meer door boodschappen te blijven herhalen, een gedeeld narratief te ontwikkelen en het publieke debat te normaliseren. Dat de verschillende bestuurslagen daarbij elk een eigen rol in de communicatie hebben werd gezien als een zeer bruikbare realisatie.

Burgers hebben (onbewust) andere verwachtingen van de verschillende bestuurslagen:

- Het Rijk (nationaal): moet primair zorgen voor veiligheid, kaders en voorspelbaarheid. Burgers verwachten hier bestuurlijk leiderschap en bescherming. Als de landelijke overheid, de minister of staatssecretaris, te

veel probeert te ‘levelen’ of emotioneel mee te leven, kan dit averechts werken en worden opgevat als zwakte of verlies van controle.
- De provincie (regionaal): moet vooral een verbindende en coördinerende rol vervullen tussen landelijke kaders en lokale uitvoering, door overzicht te houden, partijen bij elkaar te brengen en regionale samenhang te bewaken. In communicatie richt de provincie zich op het duiden van regionale gevolgen - dit kan de commissaris van de Koning goed doen - en daarnaast op het organiseren van dialoog en het versterken van vertrouwen tussen bestuurslagen en samenleving.
- Gemeente (lokaal): is er juist voor de nabijheid, empathie en het luisterend oor. De lokale overheid staat letterlijk dicht bij de mensen en is de plek waar emoties geabsorbeerd en erkend moeten worden. Hierin kunnen bestuurders een belangrijke, zichtbare rol innemen terwijl de ambtenaren als eerste en directe contactpersoon voor de inwoners hier in de dagelijkse praktijk een rol hebben te vervullen.

Een derde belangrijke observatie betreft de spanning tussen nabijheid en veiligheid. Persoonlijke aanwezigheid, zichtbaarheid en direct contact met inwoners worden gezien als belangrijke voorwaarden voor vertrouwen en legitimiteit. Tegelijkertijd ervaren steeds meer professionals intimidatie en bedreigingen, waardoor juist die nabijheid onder druk komt te staan. Het wordt soms zeer persoonlijk. Zo vertelde een deelnemer dat elke raadsvergadering weer opnieuw om zijn ontslag werd gevraagd als ambtenaar en projectleider opvanglocatie door twee raadsleden en de burgemeester zich daar niet tegen uitsprak of dit stopte. Ook gaven meerdere deelnemers aan te zijn aangesproken tijdens bijvoorbeeld het doen van boodschappen.

Bredere inzichten
Duidelijk werd in dit traject dat maatschappelijk ongenoegen niet uitsluitend een communicatie- of participatievraagstuk is. Ongenoegen ontstaat in een samenspel van emoties, ervaringen, politieke dynamieken, institutionele keuzes en sociaaleconomische ontwikkelingen. Daarnaast werd duidelijk dat democratisch vakmanschap juist onder druk zichtbaar wordt. Deelnemers benoemden herhaaldelijk de spanning tussen het dienen van bestuur, het dienen van de samenleving en het handelen vanuit de waarden van de democratische rechtsstaat. Deze drie oriëntaties bleken niet altijd vanzelfsprekend met elkaar verenigbaar, maar vormden tegelijkertijd een belangrijk kompas voor professioneel handelen. Tot slot benadrukten de deelnemers ook het belang van relationeel en emotioneel vakmanschap. Effectief omgaan met maatschappelijk ongenoegen vraagt niet alleen om inhoudelijke expertise, maar ook om het vermogen emoties te herkennen, betekenis te geven aan spanningen en aanwezig te blijven wanneer situaties moeilijk of ongemakkelijk worden. Dit is niet altijd makkelijk. Mede omdat politiek-bestuurlijke besluitvorming soms lang op zich laat wachten, met als gevolg dat bewoners lang en voor hun gevoel veel te lang moeten wachten op duidelijkheid. Ook blijkt dat in de dagelijkse praktijk vaak weinig ruimte en steun wordt ervaren in het goed omgaan met heftige dynamiek rond dit thema. De actiegerichte focus in veel organisaties gaat dan ten koste van het evalueren, reflecteren en verwerken van emoties.

Leerproces van de deelnemers
Bijna alle deelnemers beschrijven hun ontwikkeling vooral in termen van verbreding en verdieping van hun perspectief. Ruim meer dan de helft van de deelnemers geeft aan dat zij maatschappelijke onrust minder zijn gaan zien als een incident of communicatieprobleem en meer als een uiting van bredere maatschappelijke processen.

Daarnaast benoemden bijna alle deelnemers de waarde van interbestuurlijke uitwisseling expliciet. Het traject bood ruimte om ervaringen te delen, onzekerheden bespreekbaar te maken en gezamenlijk taal te ontwikkelen voor dilemma's die vaak als individueel of lokaal worden ervaren. Tegelijkertijd bleef de vraag bestaan hoe inzichten uit het leertraject vertaald kunnen worden naar organisaties die vaak sterk actiegericht zijn georganiseerd en beperkt ruimte bieden voor reflectie en emotionele verwerking.

De ervaringen van deelnemers worden in grote lijnen bevestigd door de resultaten van de vakmanschapsmeting (tabel 1). De scores laten over de gehele linie een positieve ontwikkeling zien, met name op aspecten die betrekking hebben op kennis, reflectie en handelingsvaardigheden.

Tabel 1

Thema	Categorie	Vraag	Tekst	0-meting	N0	1-meting	N1	2-meting	N2
Asiel	Algemeen	V1	Ik heb vaak te maken met maatschappelijk ongenoegen in mijn werk.	3,88	8	3,42	12	3,67	6
Asiel	Kennis	V2	Ik heb voldoende kennis over hoe om te gaan met maatschappelijk ongenoegen.	2,5	8	3	12	3,5	6
Asiel	Kennis	V3	Ik weet waar ik kennis over (het omgaan met) maatschappelijke ongenoegen kan vinden.	2,62	8	4,17	12	3,83	6
Asiel	Houding e	V4	Ik heb vertrouwen in mezelf bij het omgaan met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,57	7	3,58	12	3,5	6
Asiel	Houding e	V5	Ik vind het makkelijk om contact te maken met mensen met heel andere overtuigingen dan ikzelf.	3,43	7	3,17	12	2,67	6
Asiel	Houding e	V6	Ik ben geneigd maatschappelijke ongenoegen rondom mijn opgave te zien als een obstakel.	2,71	7	3,5	12	4	6
Asiel	Houding e	V7	Ik ben geneigd maatschappelijke ongenoegen rondom mijn opgave te zien als een kans.	3,71	7	2,5	12	2,5	6
Asiel	Houding e	V8	Ik reflecteer regelmatig op hoe ik omga met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,29	7	3,67	12	3,83	6
Asiel	Houding e	V9	Ik ben ontvankelijk voor feedback op mijn aanpak van maatschappelijk ongenoegen.	3,71	7	4,5	12	4,33	6
Asiel	Houding e	V10	Ik pas mijn aanpak van maatschappelijk ongenoegen regelmatig aan op basis van reflecties of feedback.	3,57	7	3,33	12	3,83	6
Asiel	Houding e	V11	Ik vind het omgaan met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave interessant en belangrijk.	4,43	7	4,92	12	4,5	6
Asiel	Vaardighe	V12	Ik ben in staat om signalen op te vangen van maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,29	7	4,17	12	3,83	6
Asiel	Vaardighe	V13	Ik ben in staat om polarisatie te herkennen rondom mijn opgave,	3,29	7	4,17	12	4,17	6
Asiel	Vaardighe	V14	Ik ben in staat om signalen van maatschappelijk ongenoegen in te brengen in belangenafwegingen.	3,71	7	3,75	12	3,67	6
Asiel	Vaardighe	V15	Ik ben in staat om de juiste interventie te organiseren bij signalen van maatschappelijk ongenoegen.	3	7	2,92	12	3,17	6
Asiel	Vaardighe	V16	Ik voel me bekwaam in het voeren van gesprekken met mensen die maatschappelijk ongenoegen uiten.	3	7	3,17	12	2,33	6
Asiel	Vaardighe	V17	Ik kan mijn vakinhoudelijke kennis inzetten om ongenoegen te adresseren.	2,71	7	3,5	12	3,67	6
Asiel	Opereren	V18	Ik ben in staat om maatschappelijk ongenoegen te agenderen binnen mijn organisatie.	3,43	7	3,67	12	3,83	6
Asiel	Opereren	V19	Ik ben in staat mijn organisatie te betrekken bij het aanpakken van maatschappelijk ongenoegen.	3,71	7	3,33	12	3,5	6
Asiel	Opereren	V20	Ik ben in staat gezamenlijke besluitvorming tot stand te brengen bij het omgaan met ongenoegen.	3,43	7	2,83	12	3,67	6
Asiel	Interbestu	V21	Ik ben in staat signalen te agenderen in de interbestuurlijke samenwerking rondom mijn opgave.	3,71	7	3,5	12	3,83	6
Asiel	Interbestu	V22	Ik ben in staat om met de interbestuurlijke partners in mijn opgave samen te werken aan de aanpak van maatschap	3,14	7	3,17	12	3,67	6

Verankering en uitwisseling
Deelnemers benadrukten dat de opbrengst van het traject niet ligt in vaste instrumenten of protocollen, maar juist in het versterken van professionele oordeelsvorming en het creëren van netwerken waarin ervaringen kunnen worden gedeeld. Tijdens de reflectiesessies ontstonden ideeën voor een vliegende brigade, regionale intervisie, kennisdeling, expertpools en bestuurlijke gesprekken. Tegelijkertijd werd benadrukt dat verankering geen statisch proces is. Begrippen als 'routekaart', 'boei' en 'menukaart' werden door deelnemers passender gevonden dan termen als 'borgen' of 'verankeren' omdat omgaan met maatschappelijk ongenoegen altijd contextafhankelijk blijft.

Mede dankzij de gesprekken tijdens sessies van dit leertraject is het idee rondom een flexibel ondersteuningsteam voor gemeenten ontstaan. In mei 2026 is het Ondersteuningsteam Asiel (OTA) opgericht dat gemeenten praktijkgericht kan ondersteunen bij het opzetten en inrichten van locaties voor asiel- en noodopvang. De VNG werkt hierin nauw samen met partners zoals het COA, de Expertise-unit Sociale Stabiliteit en het OMO Ondersteuningsnetwerk van BZK om kennis uit het hele land direct naar de juiste plek te brengen. Een andere deelnemer, beleidsadviseur bij een middelgrote gemeente, bracht de lessen uit ILOMO direct in de praktijk. Voor de plaatsing van een nieuw azc ontwikkelde hij een presentatie en vier strategische lijnen om zijn collega's mee te nemen in het goed omgaan met ongenoegen en het zo organisatiebreed te verankeren. Daarmee bereidt de gemeente het traject vanaf het begin bewuster en strategischer voor. Ook hebben twee deelnemers, werkzaam voor gemeenten in dezelfde provincie, samengewerkt aan een communicatiestrategie /narratief voor de hele provincie rondom plaatsing van azc's en maatschappelijk ongenoegen.

Reflecties van de onderzoekers
Vanuit het perspectief van de lerend onderzoekers viel vooral op hoe politiek het werk van ambtenaren en andere professionals is. In dit beleidsdossier lopen politieke, maatschappelijke en bestuurlijke dynamieken zeer direct door elkaar heen waardoor het lastig is om alle ontwikkelingen bij te houden en inwoners juist te (blijven) informeren. Politiek en uitvoering zijn dan ook niet altijd strikt van elkaar te scheiden.

Daarnaast werd zichtbaar hoe groot de behoefte is aan plekken waar professionals onzekerheid, handelingsverlegenheid en morele dilemma's met elkaar kunnen onderzoeken. Juist het gezamenlijk verkennen van spanning en complexiteit bleek een belangrijke bron van leren.

Tot slot bevestigt dit leertraject dat omgaan met maatschappelijk ongenoegen rondom asiel en migratie uiteindelijk niet alleen een vraagstuk is van opvangcapaciteit of communicatie, maar ook van democratische weerbaarheid, rechtsstatelijk vakmanschap en het vermogen van de overheid om onder druk betrouwbaar en voorspelbaar te blijven handelen.

2.3 Energietransitie

1 - Kern en context van de leerlijn
Hoewel de maatschappelijke steun voor verduurzaming in algemene zin groot is, leiden concrete maatregelen regelmatig tot maatschappelijke weerstand en ongenoegen. Concrete maatregelen zoals windturbines, warmtepompen of emissievrije zones en andere oplossingen voor de overgang van fossiele brandstoffen naar duurzame, klimaatneutrale energiebronnen raken vaak direct aan de leefomgeving van inwoners.

Een belangrijke observatie binnen de opgave energie is dat maatschappelijk ongenoegen rondom de energietransitie in de regel gaat over onderliggende gevoelens van controleverlies, ervaren onrechtvaardigheid en gebrek aan invloed op besluiten die grote gevolgen hebben voor de directe leefomgeving. Veel inwoners ervaren dat besluiten hen overkomen in plaats van dat zij daar onderdeel van zijn geweest.

Daarnaast speelt de energietransitie zich af in een complexe interbestuurlijke context van Europese regelgeving, nationaal beleid, provinciale en regionale energiestrategieën en lokale uitvoering. Voor burgers is die bestuurlijke

gelaagdheid in de regel niet of nauwelijks zichtbaar: zij ervaren vooral "de" overheid. Onduidelijke verantwoordelijkheden en verschillende boodschappen kunnen ongenoegen versterken.

De leerlijn vertrok vanuit de observatie dat de energietransitie niet alleen een technische of ruimtelijke opgave is, maar ook een sociale en bestuurlijke transitie vraagt. De centrale vraag was daarom niet alleen hoe weerstand kan worden voorkomen, maar vooral hoe overheden beter kunnen begrijpen wat onder maatschappelijk ongenoegen ligt en hoe zij daar op een professionele manier mee om kunnen gaan.

2 - Planning sessies

Tijdens de startsessie ontwikkelden deelnemers gezamenlijk een leeragenda rondom vijf thema's: vakmanschap en kennis, interbestuurlijk samenspel, politieke logica en onzekerheid, media-dynamiek en communicatie en participatie. Deze thema's vormden de basis voor vier inhoudelijke leersessies en twee reflectie- en verankermomenten gedurende het traject. De bijeenkomsten bouwden stapsgewijs op elkaar voort. Eerst stond begrip van maatschappelijk ongenoegen centraal, gevolgd door conflictdynamiek en de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen, politieke en media-logica en tenslotte communicatie en participatie. Daarmee verschoof het perspectief van analyse naar handelingsperspectief en professioneel vakmanschap.

Overzicht leeragenda en meetmomenten Leerlijn Omgaan met maatschappelijk ongenoegen Energietransitie	
25 juni 2025	Startsessie
25 juni tot 28 juli 2025	Vakmanschapsmeting - nulmeting
17 sep 2025	Leersessie 1: Vakmanschap: kennis en inzicht
10 dec 2025	Leersessie 2: Conflictdynamiek en samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen
15 tot 19 december 2025	Belronde 1
28 januari 2026	Vakmanschapsmeting - tussentijdse meting
28 januari 2026	1e Reflectie- en verankersessie
4 maart 2026	Leersessie 3: Politieke logica, onzekerheid en media-logica
15 april 2026	Leersessie 4: Communicatie en participatie
12 mei tot 20 mei 2026	Belronde 2
3 juni 2026	2e Reflectie en verankersessie
8 tot 25 juni 2026	Vakmanschapsmeting - eindmeting

3 - Inhoud en opbrengsten

Een belangrijke opbrengst van het traject was het inzicht dat maatschappelijk ongenoegen rondom de energietransitie meestal ontstaat vanuit een gebrek aan grip en invloed en ervaren onrechtvaardigheid. Dit wordt vaak versterkt door de onduidelijkheid die gepaard gaat met de tijdelijkheid van de politiek. Deze mechanismen bleken in vrijwel alle casussen terug te keren, ongeacht de inhoud.

Daarnaast ontwikkelden deelnemers aan dit leertraject een beter begrip van de dynamiek van vraag en aanbod rondom maatschappelijk ongenoegen. Onderliggende behoeften van inwoners creëren ruimte voor verschillende narratieven en politieke boodschappen. Afhankelijk van het aanbod van media, politiek en maatschappelijke organisaties kan een situatie daardoor escaleren of juist de-escaleren.

Een laatste belangrijke opbrengst betreft het onderscheid tussen gehoord worden en erkend worden. Veel participatieprocessen lijken op papier goed georganiseerd. Desondanks voelen inwoners zich niet serieus genomen en lijken zij een gebrek aan invloed en daarmee een gebrek aan grip op hun eigen woonomgeving te ervaren. Dat participatietrajecten in theorie goed opzetten niet gelijk staat aan goede uitkomsten in de praktijk - in dit geval

voorkomen van ongenoegen – was een belangrijk besef voor deelnemers. Participatie alleen voorkomt ongenoegen niet wanneer inwoners het beeld – al dan niet ten onrechte – hebben dat het besluit feitelijk al vaststaat.

Specifiek voor leerlijn energietransitie
Binnen de energietransitie speelt de spanning tussen urgentie en zeggenschap een centrale rol. Overheden ervaren druk om snel te handelen vanwege klimaatdoelstellingen en wettelijke verplichtingen, terwijl inwoners juist behoefte hebben aan tijd, invloed en voorspelbaarheid.

Daarnaast kwam sterk naar voren dat onrust rondom de energietransitie uiteindelijk niet draait om feiten, maar om waarden en identiteiten. Discussies over windturbines of warmtenetten blijken vaak gesprekken over autonomie, eigenaarschap, vertrouwen en rechtvaardigheid. Pogingen om weerstand uitsluitend met technische argumenten of feiten te beantwoorden blijken daarom vaak weinig effectief. Hier komt bovenop dat het lijkt dat in sommige gevallen inwoners met goede beschikking tot hulpbronnen het idee hebben dat het hun plicht is om op te komen voor minder bedeelde inwoners in de energietransitie. Dit brengt extra complexiteit met zich mee, omdat 'namens' anderen wordt gesproken.

Een praktijkcasus over de aanleg van een warmtenet laat zien dat ongenoegen niet altijd kan worden weggenomen met extra onderzoek of een betere technische oplossing. De gemeente begon met een open participatieproces en liet op verzoek van bewoners verschillende warmteopties onafhankelijk onderzoeken. Toen dit onderzoek uitkwam, wees een deel van de wijk de oplossing van het onafhankelijk onderzoek toch af. Er ontstond wantrouwen, bewoners vormden een actiegroep en zowel de gemeente als de actiegroep gingen met eigen informatie langs de deuren. Hierdoor nam de verwarring toe en liepen de spanningen in de wijk verder op. Deze casus laat zien dat het conflict niet alleen over de gekozen warmteoplossing ging, maar vooral over controleverlies: inwoners wilden zeggenschap houden over hun eigen woning.

Ook de zogenoemde participatieparadox kwam regelmatig terug: op het moment dat inwoners daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen is de belangstelling vaak beperkt, terwijl de betrokkenheid juist toeneemt wanneer besluiten al grotendeels vastliggen en de beïnvloedingsruimte kleiner is geworden.

Daarnaast was voor de deelnemers ook een belangrijk inzicht dat veel professionals in de energietransitie zelf zo gedreven of intrinsiek gemotiveerd zijn, dat zij zich slecht of geheel niet kunnen verplaatsen in mensen die dat gevoel van urgentie helemaal niet hebben. Belangrijk dus om als ambtenaar alert te zijn op dit verschil in beleving.

Tijdens de leerbijeenkomst over communicatie en participatie werd voor de deelnemers tijdens het behandelen van een fictieve casus nog duidelijker hoe ogenschijnlijk kleine keuzes grote gevolgen kunnen hebben. Factoren als timing, taalgebruik, mate van betrokkenheid en onderlinge afstemming bleken – wederom – bepalend voor hoe processen zich ontwikkelen. Omdat tijdens de casus de communicatie te laat startte of onduidelijk was, de bewoners zich niet voldoende erbij betrokken voelden, informatie vooral werd gezonden in plaats van uitgewisseld ontstond al snel wantrouwen richting de overheid. Interactie en het delen van informatie moeten centraal staan, niet het zenden van informatie via massamedia en procesberichten.

Een laatste belangrijke observatie betreft de neiging van professionals om snel in oplossingen te denken. Deelnemers herkenden dat zij vaak direct op zoek gaan naar technische of procesmatige oplossingen, terwijl onderliggende emoties, behoeften en spanningen onvoldoende aandacht krijgen. Juist vertragen en eerst begrijpen wat onder de weerstand ligt, bleek een belangrijk onderdeel van professioneel handelen. Tijdens een leerbijeenkomst liet een oefening aan de hand van een casus zien wat er gebeurt wanneer professionals te snel naar oplossingen zoeken. In de casus was er een actiegroep fel tegen de komst van windmolens. Het bleek dat deelnemers van de actiegroep moeite hadden met financieel rondkomen. De gemeente en provincie reageerden direct met mogelijke oplossingen en financiële maatregelen. Zij dachten hier goed aan te doen, maar het zorgde juist voor nog meer irritatie bij de

actiegroep. Pas toen een andere partij voorstelde om meer tijd te nemen, verder te onderzoeken wat er achter de weerstand zat van de actiegroep, ontstond ruimte voor een procesafspraak en kwam de actiegroep weer aan tafel.

Bredere inzichten
Een rode draad door het traject was het onderscheid tussen empathie en presentie. Waar empathie draait om begrip tonen voor gevoelens van inwoners, gaat presentie een stap verder: daadwerkelijk aanwezig zijn, zichtbaar zijn in de wijk en relaties onderhouden voordat problemen ontstaan. Tijdens één van de leerbijeenkomsten vertelde een deelnemer dat gesprekken met inwoners die aandacht vragen al snel worden ervaren als iets waarvoor eigenlijk geen tijd is. De deelnemer zei dat dit kan leiden tot 'nep-empathie': wel zeggen dat je iemand begrijpt, zonder werkelijk tijd en aandacht te geven. In de bespreking kwam naar voren dat echte presentie op het moment zelf meer tijd en inzet vraagt, maar uiteindelijk juist tijd kan besparen. Door daadwerkelijk aanwezig te zijn en aandacht te geven, ontstaat eerder ruimte voor begrip en een duurzame relatie. Daarnaast werd zichtbaar dat ongenoegen zelden uitsluitend lokaal ontstaat. Lokale casussen worden beïnvloed door nationale politieke discussies, media-aandacht, ervaringen uit eerdere trajecten en bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Effectief handelen vraagt daarom om eerder, breder en dieper kijken naar de context waarin spanningen ontstaan.

Ook het onderscheid tussen productieve (ruimte voor perspectieven, boven de situatie uitstijgen) en onproductieve conflicten (vastzitten in eigen frames) bleek voor deelnemers waardevol. Het is onproductief wanneer partijen niet meer in staat zijn boven de situatie uit te stijgen en blijven hangen in eigen frames en overtuigingen. Dan gaat meestal het negatief praten over het proces en relatie de boventoon voeren. Echter niet ieder conflict moet worden voorkomen; productieve conflicten kunnen bijdragen aan betere besluiten en innovatie wanneer verschillende perspectieven ruimte krijgen en het wordt gezien als kans om samen te ontsluiten wat echt belangrijk is voor de betrokkenen.

Leerproces van de deelnemers
Deelnemers beschrijven hun ontwikkeling vooral als een verschuiving van oplossen naar begrijpen. Waar veel professionals aanvankelijk sterk gericht waren op inhoudelijke antwoorden en technische oplossingen, ontstond gedurende het traject meer aandacht voor emoties, behoeften, relaties en onderliggende dynamieken.
Daarnaast bleek het delen van ervaringen tussen bestuurslagen bijzonder waardevol. Veel deelnemers gaven aan voor het eerst echt inzicht te krijgen in de dilemma's en beperkingen van andere bestuurslagen en organisaties. Dat droeg bij aan meer begrip voor elkaars positie en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd benoemden deelnemers gevoelens van handelingsverlegenheid en verlamming. Juist in complexe situaties met veel onzekerheid ervaren professionals regelmatig dat zij onvoldoende ruimte of instrumenten hebben om effectief te handelen. Het gezamenlijk bespreken van die ervaringen bleek op zichzelf al een belangrijke opbrengst van het traject.
De vakmanschapsmeting laat een soortgelijke ontwikkeling zien (tabel 2). Vooral op competenties die samenhangen met kennis, reflectie, signalering en interbestuurlijke samenwerking zijn stijgende scores zichtbaar.

Tabel 2

Thema	Categorie	Vraag	Tekst	0-meting	N0	1-meting	N1	2-meting	N2
Energie	Algemeen	V1	Ik heb vaak te maken met maatschappelijk ongenoegen in mijn werk.	3,57	14	3,55	11	3,1	10
Energie	Kennis	V2	Ik heb voldoende kennis over hoe om te gaan met maatschappelijk ongenoegen.	2,71	14	3,18	11	3,4	10
Energie	Kennis	V3	Ik weet waar ik kennis over (het omgaan met) maatschappelijke ongenoegen kan vinden.	2,29	14	3,18	11	4	10
Energie	Houding e	V4	Ik heb vertrouwen in mezelf bij het omgaan met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,21	14	3,36	11	3,6	10
Energie	Houding e	V5	Ik vind het makkelijk om contact te maken met mensen met heel andere overtuigingen dan ikzelf.	3,5	14	3,73	11	3,6	10
Energie	Houding e	V6	Ik ben geneigd maatschappelijke ongenoegen rondom mijn opgave te zien als een obstakel.	2,5	14	2,64	11	2,7	10
Energie	Houding e	V7	Ik ben geneigd maatschappelijke ongenoegen rondom mijn opgave te zien als een kans.	3,07	14	3	11	3	10
Energie	Houding e	V8	Ik reflecteer regelmatig op hoe ik omga met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,07	14	3,82	11	3,4	10
Energie	Houding e	V9	Ik ben ontvankelijk voor feedback op mijn aanpak van maatschappelijk ongenoegen.	4,43	14	4,45	11	4,2	10
Energie	Houding e	V10	Ik pas mijn aanpak van maatschappelijk ongenoegen regelmatig aan op basis van reflecties of feedback.	3,43	14	3,82	11	3,9	10
Energie	Houding e	V11	Ik vind het omgaan met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave interessant en belangrijk.	4,57	14	4,73	11	4,6	10
Energie	Vaardighe	V12	Ik ben in staat om signalen op te vangen van maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,93	14	4	11	4,7	10
Energie	Vaardighe	V13	Ik ben in staat om polarisatie te herkennen rondom mijn opgave,	3,79	14	4	11	4,5	10
Energie	Vaardighe	V14	Ik ben in staat om signalen van maatschappelijk ongenoegen in te brengen in belangenafwegingen.	3,36	14	3,36	11	4,4	10
Energie	Vaardighe	V15	Ik ben in staat om de juiste interventie te organiseren bij signalen van maatschappelijk ongenoegen.	2,57	14	2,91	11	2,9	10
Energie	Vaardighe	V16	Ik voel me bekwaam in het voeren van gesprekken met mensen die maatschappelijk ongenoegen uiten.	3,07	14	3,55	11	3,1	10
Energie	Vaardighe	V17	Ik kan mijn vakinhoudelijke kennis inzetten om ongenoegen te adresseren.	3,79	14	3,64	11	3,9	10
Energie	Opereren	V18	Ik ben in staat om maatschappelijk ongenoegen te agenderen binnen mijn organisatie.	3,77	13	3,73	11	4,3	10
Energie	Opereren	V19	Ik ben in staat mijn organisatie te betrekken bij het aanpakken van maatschappelijk ongenoegen.	3,31	13	3,45	11	3,9	10
Energie	Opereren	V20	Ik ben in staat gezamenlijke besluitvorming tot stand te brengen bij het omgaan met ongenoegen.	2,92	13	2,55	11	3,4	10
Energie	Interbestu	V21	Ik ben in staat signalen te agenderen in de interbestuurlijke samenwerking rondom mijn opgave.	3,23	13	2,73	11	3,5	10
Energie	Interbestu	V22	Ik ben in staat om met de interbestuurlijke partners in mijn opgave samen te werken aan de aanpak van maatschapp	3,08	13	2,91	11	3,1	10

Verankering en uitwisseling

De uitwisselingen onderling tijdens de sessie, het bespreken van cases uit de praktijk en het delen van manieren om bijvoorbeeld informatieavonden op te zetten, werd door deelnemers gezien als het meest waardevolle onderdeel van het traject. Het contact tussen deelnemers uit verschillende bestuurslagen droeg bij aan meer begrip voor elkaars verantwoordelijkheden, dilemma's en handelingsruimte. Ook vond men het bijzonder handig om nu 'kortere lijntjes' met elkaar te hebben en elkaar nu veel makkelijker even te kunnen bellen voor informatie of overleg. Zo heeft bijvoorbeeld in een kleinere gemeente de projectleider energietransitie het afgelopen jaar de geleerde lessen uit ILOMO toegepast in haar dagelijkse praktijk. Samen met een collega uit het veiligheidsdomein richtten ze een integrale denktank omgaan met ongenoegen op. De gemeentesecretaris zag meteen het nut en de noodzaak in en vroeg de groep om een plan van aanpak.

De rol van bestuurders kwam regelmatig naar voren binnen de leerbijeenkomsten. Bij één leerbijeenkomst zijn twee bestuurders waarvan één samen met de betreffende ambtenaar aangesloten om een casus uit de praktijk en vooral hun rol als bestuurder daarin te delen met de deelnemers. In deze voorbeelden was de rol van bestuurder vooral niet die van inhoudelijk probleemoplosser, maar van richtinggever, begrenzer, beschermer en verbinder. Hun belangrijkste taak was niet het wegnemen van alle weerstand, maar het creëren van voorwaarden waaronder het gesprek, de besluitvorming en de uitvoering konden doorgaan.

In één casus zagen we dat de wethouder steeds probeerde een balans te vinden tussen luisteren en beslissen. Er werd ruimte gemaakt voor participatie, aanvullende onderzoeken en gesprekken met inwoners. Bezwaren werden serieus genomen en vertaald naar aanpassingen in voorstellen. Tegelijkertijd kwam er een moment waarop duidelijk werd dat niet alle weerstand zou verdwijnen en dat er een politieke keuze nodig was. De rol van de bestuurder was hier om te erkennen wat inwoners belangrijk vonden, maar ook om vast te houden aan de opgave en uiteindelijk richting te geven aan een besluit. Ook vervulde de wethouder een beschermende rol richting de ambtelijke organisatie. Uit de casus bleek hoe medewerkers persoonlijk werden aangevallen en twijfelden aan hun eigen handelen. Juist dan is het van belang dat een bestuurder zichtbaar achter zijn medewerkers staat. De ambtenaar in deze casus benoemt expliciet dat zij zich beschermd voelde door de organisatie en de opstelling van de wethouder.

De andere casus liet een bestuurder zien die veel investeert in relaties: met inwoners, met de gemeenteraad en interbestuurlijk. Een tweede belangrijke rol was het bewaken van de lokale context tegenover andere overheden. De wethouder trad nadrukkelijk op richting provincie en Rijk wanneer besluiten van hogere overheden lokale relaties en processen onder druk zetten. Daarmee werd zij niet alleen vertegenwoordiger van het gemeentelijke belang, maar ook pleitbezorger van inwoners en van een zorgvuldig proces.

Onder beide verhalen ligt eenzelfde les. Bestuurders spelen een cruciale rol in het omgaan met maatschappelijk ongenoegen doordat zij betekenis geven aan onzekerheid. Waar ambtenaren vaak gericht zijn op analyse, proces en uitvoering, hebben bestuurders de taak om op momenten van spanning koers te houden, grenzen te stellen en zichtbaar eigenaarschap te tonen. Juist daardoor kunnen zij voorkomen dat onzekerheid over beleid, middelen of politieke keuzes uitgroeit tot escalatie van ongenoegen.

Deelnemers benadrukten dat omgaan met maatschappelijk ongenoegen geen tijdelijke opgave is, maar een structureel onderdeel van het werken aan maatschappelijke transities. Er is behoefte aan meer ruimte voor reflectie, intervisie en gezamenlijke analyse van complexe situaties. Daarnaast werd het belang benadrukt van het ontwikkelen van een gedeelde taal en gezamenlijke handelingsperspectieven tussen bestuurslagen.

Het omgaan met ongenoegen is vaak nog onvoldoende ingebed in bestaande processen en samenwerkings-structuren. Terwijl de energietransitie sterk interbestuurlijk georganiseerd is, wordt het omgaan met maatschappelijke spanningen nog vaak gezien als een lokale verantwoordelijkheid. Samenwerking en afstemming verloopt niet altijd goed wat weer kan bijdragen aan het vergroten van ongenoegen zonder dat duidelijk is wie die

handschoen oppakt. Het traject liet juist zien dat ook de energietransitie een gezamenlijke opgave is die vraagt om gezamenlijke verantwoordelijkheid voor consistente, met elkaar afgestemde boodschappen richting samenleving.

Een praktijkcasus rond windenergie maakte zichtbaar hoe verschillen tussen bestuurslagen kunnen doorwerken in het vertrouwen van inwoners. Nadat een gemeente onder maatschappelijke druk concludeerde dat een eerder aangewezen windlocatie niet passend was, hield de provincie deze locatie toch in haar plannen. De wethouder wilde niet opnieuw met deze locatie naar de samenleving. Waar de provincie vanuit haar regionale verantwoordelijkheid wilde sturen, zag de wethouder het als haar opdracht om inwoners en de gemeenteraad te beschermen tegen besluiten van bovenaf. Volgens de wethouder hielp het om naast formele overleggen bewust ruimte te maken voor informele 'lummeltijd': tijd om elkaar werkelijk te zien, te horen en elkaars positie te begrijpen. Dit relationele werk hielp om over de grenzen van bestuurslagen heen meer begrip te ontwikkelen voor elkaars rol en verantwoordelijkheid.

Reflecties van de onderzoekers
Vanuit het perspectief van de lerend onderzoekers viel vooral op hoe sterk professionals geneigd zijn om spanning en onzekerheid te willen oplossen in plaats van ermee te leren werken. Dit wordt mede ingegeven door de context: de tijdelijkheid van de politiek versus het langetermijnperspectief dat nodig is in complexe transities zoals de energietransitie waar vaak geen snelle of volledige oplossing bestaat. Hierbij hebben de verschillende bestuurslagen verschillende perspectieven en belangen. Rollen en verantwoordelijkheden zijn vaak onduidelijk en onvoldoende expliciet. Dit maakt het communiceren van een eenduidige boodschap richting inwoners – naast de inhoudelijke complexiteit van de transitie – extra ingewikkeld. Het begint bij onvoldoende stilstaan bij wat de gedeelde opgave is, wat daarin ieders belangen en verantwoordelijkheden zijn. Dan is het extra lastig om een gedeeld idee te krijgen van wat de oplossing is.

Daarnaast werd zichtbaar hoe belangrijk relationeel werk is geworden binnen het publieke domein. Vertrouwen ontstaat niet door betere argumenten alleen, maar vooral door aanwezigheid, voorspelbaarheid en het opbouwen van relaties over langere tijd. Het is hierbij belangrijk om niet alleen zichtbaar te zijn als ongenoegen zich uit in onrust, maar juist in rustige tijden.

2.4 Landelijk gebied

1 - Kern en context van de leerlijn
Landelijk gebied was lange tijd de meest in het oog springende arena van maatschappelijk ongenoegen met de boerenprotesten vanaf 2019 als meest zichtbare uitingsvorm. Het maatschappelijk ongenoegen met betrekking tot landelijke gebied gaat over een breed palet aan thema's zoals stikstof, landbouwtransitie, ruimtelijke ordening en verduurzaming. Voor veel inwoners en ondernemers in het landelijk gebied kwamen verschillende ontwikkelingen samen. Deze worden niet als afzonderlijke dossiers ervaren, maar als onderdelen van een bredere verandering in 'het landelijk gebied' en de manier van leven die daarbij hoort.

Voor veel agrariërs en bewoners zijn grond, landschap en bedrijf niet uitsluitend economische middelen, maar ook onderdeel van familiegeschiedenis, identiteit en verbondenheid. De maatschappelijke spanning rondom dit thema gaat dan ook om zaken als eigenaarschap, autonomie, rechtvaardigheid en erkenning. En discussies krijgen er snel een existentiële lading door omdat het bijvoorbeeld gaat om de overname van het boerenbedrijf door de dochter of zoon of de inkomsten in de komende vijf jaren. Deze observatie kwam gedurende het leertraject herhaaldelijk terug, bijvoorbeeld tijdens een oefening over gespreksvoering waarbij een acteur een boer speelde om de existentiële zorgen invoelbaar te maken.

Tegelijkertijd kenmerkt het landelijk gebied zich door een hoge mate van interbestuurlijke verwevenheid. Kaders worden op landelijk niveau uitgezet en Kamerbrieven over onderwerpen als stikstof laten hun sporen na. Hoewel provincies veel verantwoordelijkheid hebben in de uitvoering van de plannen, is duidelijk merkbaar dat zij tussen

Rijk en gemeentes in zitten. Gemeenteambtenaren op hun beurt ervaren veel van het ongenoegen in hun directe omgeving. Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over gemeenten, provincies, rijksoverheid en uitvoerings-organisaties, terwijl inwoners de overheid doorgaans als één geheel ervaren. Hierdoor kunnen spanningen tussen bestuurslagen gemakkelijk zichtbaar worden in lokale situaties van ongenoegen. De ervaring op lokaal niveau van "niet de regie, wel het ongenoegen", die tijdens het traject regelmatig terugkwam, illustreert deze dynamiek.

2 - Planning sessies

Tijdens de startbijeenkomst op 14 maart 2025 is gezamenlijk met de deelnemers uitgezocht welke kennis en competenties hen het meest van belang leken om tijdens dit ILOMO-leertraject op te focussen. Omdat het niet goed lukte om een trekker te vinden vanuit het betrokken departement, nam een vertegenwoordiger van het ministerie van BZK deze rol waar. Dat maakte dat het aanvankelijk nog wat zoeken was naar een duidelijke inhoudelijke lijn, al kwam die gaandeweg steeds meer naar voren. Gekozen is voor een leerlijn die zich in vier leersessies richtte op de volgende thema's:

1. Voedingsbodems van ongenoegen en polarisatiedynamieken herkennen en doorbreken
2. Interbestuurlijke rollen en posities bij maatschappelijk ongenoegen
3. Omgaan met pijn en schaarste in beleid en bestuur
4. In gesprek komen en blijven

Tussen deze leersessies vonden reflectie- en verankersessies plaats waarin inzichten werden verdiept en vertaald naar de dagelijkse praktijk van deelnemers. Bestuurders namen geen deel aan de bijeenkomsten, maar in de tweede en derde bijeenkomst waren wel bestuurdersrollen verwerkt in de gebruikte simulatie en systeemopstelling. Op die manier konden deelnemers wel oefenen met de rol die bestuurders hebben. Daarnaast zijn de deelnemers op twee momenten uitgevraagd via een kort telefonisch vraaggesprek over hun ervaring en wensen met betrekking tot het project tot dan toe en hebben de deelnemers voor, tijdens en na het afronden van het leertraject een vakmanschaps-meting ingevuld (zelfevaluatie). Hieronder een overzicht van de ingeplande sessies en vakmanschapsmetingen.

Overzicht leeragenda en meetmomenten Leerlijn Omgaan met maatschappelijk ongenoegen Landelijk Gebied	
14 maart 2025	Startsessie
21 tot 23 mei 2025	Vakmanschap meting - nulmeting
21 mei 2025	Leersessie 1: Voedingsbodems van ongenoegen en polarisatiedynamieken herkennen en doorbreken
Juli-augustus 2025	Belronde 1
3 sep 2025	Leersessie 2: Interbestuurlijke rollen en posities bij maatschappelijk ongenoegen
19 december tot 11 februari 2026	Vakmanschap meting - tussentijdse meting
12 dec 2025	1e Reflectie- en verankersessie
11 feb 2026	Leersessie 3: Omgaan met pijn en schaarste in beleid en bestuur
15 april 2026	Leersessie 4: In gesprek komen en gaan
Week 23 en 24	Belronde 2
17 jun 2026	2e Reflectie en verankersessie
17 tot 29 juni 2026	Vakmanschap meting - eindmeting

3 - Inhoud en opbrengsten

Gedurende de leerlijn verschoof het perspectief van deelnemers van individueel vakmanschap naar een meer systemische blik op maatschappelijk ongenoegen. Zoals een van de deelnemers zei: “ongenoegen zit niet alleen in mensen”. De systeemopstelling liet zien dat het ook in rollen en systemen zit; dat was echt een eyeopener voor diegene. Waar gesprekken eerst vaak gingen over concrete dossiers of actoren, kwam steeds sterker naar voren dat ongenoegen vaak voortkomt uit opeenstapeling van ervaringen, historische ontwikkelingen en institutionele dynamieken. Met name de simulatie over spanningen over stikstof, waarin verschillende overheden met elkaar in gesprek moesten, en de genoemde systeemopstelling over de impact van de zoektocht naar nieuwe militaire oefenterreinen, droegen sterk bij aan dat probleembesef.

Deelnemers ontwikkelden meer sensitiviteit voor signalen van maatschappelijke spanning en kregen meer oog voor de onderliggende behoeften, waarden en emoties die onder onrust kunnen liggen. Daarnaast ontstond meer inzicht in de manier waarop spanningen zich tussen bestuurslagen kunnen verplaatsen en hoe handelen van de ene overheidslaag gevolgen heeft voor het vertrouwen in de andere. Een belangrijke opbrengst van het traject was daarmee niet zozeer het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, maar het versterken van het vermogen om situaties anders te duiden en eerdere patronen te herkennen.

Hiermee werd geoefend in een simulatie van interbestuurlijk gesprek, die natuurlijk geschreven was op voorbeelden uit de daadwerkelijke praktijk. De simulatie luidde als volgt: in een landelijke regio ontstond onrust naar aanleiding van aangekondigde beleidsmaatregelen die sterk doorwerkten in de lokale leefomgeving. Tijdens bijeenkomsten en gesprekken richtten inwoners hun kritiek vooral op de gemeente, omdat deze voor hen het meest zichtbaar en aanspreekbaar was. Gemeentelijke medewerkers probeerden het gesprek aan te gaan en uitleg te geven, maar hadden beperkte invloed op de achterliggende beleidskeuzes. Tegelijkertijd voelde de provincie zich verantwoordelijk voor de uitvoering van landelijke doelen, terwijl zij ook de zorgen uit de regio zag toenemen. Hierdoor kwam de spanning die was ontstaan rond beleidskeuzes op nationaal niveau terecht bij de bestuurslagen die het dichtst bij inwoners staan. Het gesprek dat n.a.v. de simulatie ontstond, maakte duidelijk dat inwoners het onderscheid tussen verantwoordelijkheden van gemeente, provincie en Rijk vaak niet maken; teleurstelling over de ene overheidslaag werkte door in het vertrouwen in de andere. De oefening maakte voor deelnemers zichtbaar hoe maatschappelijk ongenoegen zich niet beperkt tot één bestuurslaag, maar zich door het interbestuurlijke systeem kan verplaatsen.

Naast een meer reflectieve houding, en inzicht op systeemniveau oefenden deelnemers ook met ongenoegen in hun dagelijkse praktijk. Bijvoorbeeld tijdens de training in technieken om in gesprek te komen en te blijven met geëmotioneerde mensen in de gemeenschap. Gespreksvoering is een onderdeel van vakmanschap waar je als ambtenaar bij uitstek persoonlijk aan kunt werken. Dat gespreksvoering zich niet alleen beperkt tot 1-op-1 gesprekken bleek al in de eerste bijeenkomst. Ook in de bredere dialoog tussen een overheid en de gemeenschap, kan het helpen om op een bewuste manier het gesprek aan te gaan. Deelnemers gebruikten bijvoorbeeld de bekende dramadriekhoek[10] om het verloop van gesprekken sneller te doorzien en te veranderen. Ook de methodiek om in een dialoog tot ‘reframing’ te komen (“change the subject’) werd als behulpzaam ervaren. Door het gesprek bijvoorbeeld te verleggen naar het gedeelde belang van de plek, of naar gedeelde ‘gemeenschapswaarden’ - bijvoorbeeld: wat betekent het om samen te leven? - lukt het soms om uit het inhoudelijke gesprek te komen waarop partijen elkaar niet goed kunnen vinden.

Specifiek voor leerlijn landelijk gebied

[10] Karpman, S. B. (2014). *A game free life: The definitive book on the drama triangle and the compassion triangle by the originator and author.* Drama Triangle Productions.

Binnen de leerlijn landelijk gebied werd zichtbaar dat maatschappelijk ongenoegen vaak nauw verweven is met identiteit, eigenaarschap en verbondenheid met plaats en gemeenschap. Het thema vertegenwoordigt voor betrokkenen familiegeschiedenis, gemeenschap en toekomstperspectief.

De bijeenkomsten maakten zichtbaar dat maatschappelijke spanningen rondom het landelijk gebied vaak niet terug te voeren zijn op één beleidsmaatregel of dossier, zoals rondom stikstof. Het gesprek ging ook over de constatering van Johan Remkes dat het niet alleen om stikstof gaat; het ongenoegen ligt breder en dieper. Verschillende beleidsmaatregelen/veranderingen worden door inwoners vaak ervaren als onderdelen van één bredere beweging waarin grip en invloed afnemen. Juist deze opeenstapeling van ontwikkelingen blijkt een belangrijke voedingsbodem. Omdat betrokken ambtenaren vaak heel persoonlijk betrokken zijn, voelt vooral die stapeling ook voor hen zwaar. Dat dit inzicht nadrukkelijk op tafel kwam, was ook een belangrijke realisatie voor deelnemers vanuit het Rijk.

Het gegeven dat het transitiefonds dat bedoeld was om ontwikkelingen in het landelijk gebied mogelijk te maken, werd geschrapt in het jaar voordat de leerlijn startte, was voelbaar. Ook al was het niet in elke bijeenkomst onderwerp van gesprek, er leek een gevoel van vermoeidheid te zijn bij deelnemers. Bovendien was er praktisch ineens minder ruimte voor maatregelen dan was voorzien. Het bestaan van landelijke maatregelen en budget voor investeringen kan het gevoel van rugdekking geven; als dat plotseling wegvalt, wordt de positie van betrokken ambtenaren ingewikkeld.

Ook de interbestuurlijke dimensie kwam nadrukkelijk naar voren, in de genoemde simulatie en de systeemopstelling. Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende overheidslagen en uitvoerings-organisaties, terwijl inwoners de overheid doorgaans als één geheel ervaren. Desondanks wisten boeren in Groningen tijdens de boerenprotesten goed de deur van hun provinciehuis te vinden. Toch ontstaat gemakkelijk het gevoel dat overheden naar elkaar wijzen of dat niemand daadwerkelijk verantwoordelijk is. Dit leidde tot het veelgehoorde adagium van "niet de regie, wel het ongenoegen". Onduidelijke rollen, naar elkaar wijzen en afwachten, versterken onmacht en escalatie. Deelnemers zagen daarom het belang van gezamenlijke regie, onderlinge afstemming en reflectie op de eigen invloed op de dynamiek.

Deelnemers hebben tijdens de sessie waarin gewerkt werd met een fictieve systeemopstelling specifiek het belang benadrukt om naar het gehele systeem te kijken. Dus niet alleen naar de inhoud of het zichtbare incident. Interventies van één bestuurslaag kunnen werken als een waterbed: druk op de ene plek kan elders een reactie veroorzaken. Ook het ontbreken van regie of verantwoordelijkheid wordt door andere partijen ingevuld, waardoor verhoudingen kunnen verstoren.

Ook onderstreepte de oefening dat het verstandig is de stille burgers niet te vergeten. Deelnemers leerden met elkaar dat het belangrijk is om oog te hebben voor stille burgers én voor zelfregulering van professionals. Niet alleen de luidste groepen zijn invloedrijk; juist mensen die zich niet gehoord of gezien voelen, kunnen onderhuids veel invloed hebben.

Vervolgens mag ook niet worden onderschat hoe zwaar en persoonlijk dit werk ook kan zijn, juist in deze opgave en juist op het lokale niveau. Zelfs in het werken met een fictieve casus kan het zwaar worden. Vaak kennen de ambtenaren de inwoners die direct gevolgen ondervinden van bepaalde besluiten. Ambtenaren en bestuurders moeten hun eigen spanning goed kunnen herkennen en reguleren om niet vanuit angst of handelingsverlegenheid te reageren.

Daarnaast werd zichtbaar hoe sterk eerdere ervaringen met beleid en overheidshandelen doorwerken in nieuwe vraagstukken. Geschiedenis blijkt in het landelijk gebied vaak nog lang aanwezig in het collectieve geheugen en beïnvloedt de mate waarin vertrouwen bestaat in nieuwe beleidsvoornemens of participatietrajecten. Dat kan gaan

om specifieke lokale geschiedenis, maar ook om een herinnering aan eerder beleid dat boeren veel ruimte gaf, terwijl die ruimte nu wordt beperkt.

Bredere inzichten
Duidelijk kwam tijdens dit traject naar voren dat maatschappelijk ongenoegen zelden uitsluitend over de strikte inhoud gaat. Onder ongenoegen liggen ervaringen van verlies, onzekerheid, onrechtvaardigheid of aantasting van autonomie en identiteit. Rationele argumenten of technische oplossingen zijn dan ook onvoldoende om maatschappelijke spanning te verminderen.

Daarnaast werd duidelijk dat relationeel vakmanschap noodzakelijk is, maar niet voldoende. Ook wanneer individuele professionals beschikken over sensitiviteit en handelingsvermogen, kunnen institutionele logica's, procedures en bestuurlijke prikkels effectieve omgang met maatschappelijk ongenoegen in de weg staan. Dan is goed luisteren en begrip door de behandelend ambtenaar niet genoeg. Tijdens de sessies kwam herhaaldelijk naar voren dat ongenoegen niet alleen ontstaat door de inhoud van beleid, maar ook door de manier waarop overheden georganiseerd zijn en samenwerken. Deelnemers beschreven hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn over gemeenten, provincies en het Rijk, terwijl inwoners die verschillen vaak niet zien of begrijpen. Daardoor kan een ambtenaar lokaal begrip tonen voor zorgen en emoties, maar toch geen antwoord bieden op vragen of verzoeken omdat de beslissingsruimte elders ligt. Dit vergroot het risico dat inwoners een luisterend gesprek ervaren als schijnparticipatie of als een teken dat de overheid wel hoort, maar niet handelt. Ook werd benoemd dat lokale ambtenaren signalen uit de samenleving soms wel zien en voelen, maar daar niet altijd gehoor voor vinden binnen de eigen organisatie of bij andere bestuurslagen. Hierdoor kunnen frustratie, handelingsverlegenheid en wederzijds wantrouwen toenemen.

Tot slot benadrukte het traject het belang van systemisch denken. Ongenoegen ontstaat niet op één plek, kent zelden één eigenaar en kan meestal niet worden weggenomen door één individu. Dynamieken bewegen tussen burgers, organisaties en bestuurslagen en vragen daarom om gezamenlijke reflectie en gedeeld eigenaarschap.

Leerproces van de deelnemers
Deelnemers beschrijven hun ontwikkeling vooral in termen van bewustwording en perspectiefwisseling. Er werd gesproken over het ontwikkelen van een "andere bril": meer aandacht voor geschiedenis, context, onderliggende behoeften en systeemdynamieken. De opbrengst van het traject lag met name in het vermogen om maatschappelijke dynamieken te herkennen, ongenoegen en onrust eerder te duiden en bewuster stil te staan bij de effecten van beleid en bestuurlijk handelen.

Tegelijkertijd benoemden deelnemers regelmatig de spanning tussen wat zij gedurende het traject leerden en de handelingsruimte die zij binnen hun eigen organisaties ervaren. Het herkennen van maatschappelijke dynamieken betekent niet automatisch dat organisaties voldoende ruimte bieden om daar ook daadwerkelijk naar te handelen. Deelnemers vonden het nog ingewikkeld om lessen in hun dagelijkse praktijk toe te passen. Een enkeling gaf aan wel goede gesprekken te hebben gehad binnen de organisatie, of sneller het ongenoegen te herkennen in de stukken die je als ambtenaar voor ogen krijgt.

Ook de uitkomsten van de vakmanschapsmeting wijzen op een grotendeels positieve ontwikkeling gedurende het leertraject (tabel 3). Vooral op competenties die samenhangen met bewustwording, signalering en het agenderen van maatschappelijk ongenoegen zijn stijgende scores zichtbaar.

Tabel 3

Thema	Categorie	Vraag	Tekst	0-meting	N0	1-meting	N1	2-meting	N2
Landelijk g	Algemeen	V1	Ik heb vaak te maken met maatschappelijk ongenoegen in mijn werk.	3,1	10	3,11	9	2,13	8
Landelijk g	Kennis	V2	Ik heb voldoende kennis over hoe om te gaan met maatschappelijk ongenoegen.	2,67	9	2,56	9	3,25	8
Landelijk g	Kennis	V3	Ik weet waar ik kennis over (het omgaan met) maatschappelijke ongenoegen kan vinden.	2,56	9	3,11	9	3,75	8
Landelijk g	Houding e	V4	Ik heb vertrouwen in mezelf bij het omgaan met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,11	9	3,78	9	3,38	8
Landelijk g	Houding e	V5	Ik vind het makkelijk om contact te maken met mensen met heel andere overtuigingen dan ikzelf.	3,56	9	3,44	9	3,25	8
Landelijk g	Houding e	V6	Ik ben geneigd maatschappelijke ongenoegen rondom mijn opgave te zien als een obstakel.	2,67	9	2,89	9	3	8
Landelijk g	Houding e	V7	Ik ben geneigd maatschappelijke ongenoegen rondom mijn opgave te zien als een kans.	3	9	2,89	9	3	8
Landelijk g	Houding e	V8	Ik reflecteer regelmatig op hoe ik omga met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	3,11	9	3,78	9	3,38	8
Landelijk g	Houding e	V9	Ik ben ontvankelijk voor feedback op mijn aanpak van maatschappelijk ongenoegen.	4,56	9	4,33	9	4	8
Landelijk g	Houding e	V10	Ik pas mijn aanpak van maatschappelijk ongenoegen regelmatig aan op basis van reflecties of feedback.	3	9	2,67	9	2,88	8
Landelijk g	Houding e	V11	Ik vind het omgaan met maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave interessant en belangrijk.	4,56	9	4,44	9	4,5	8
Landelijk g	Vaardighe	V12	Ik ben in staat om signalen op te vangen van maatschappelijk ongenoegen rondom mijn opgave.	4,11	9	3,67	9	4,14	7
Landelijk g	Vaardighe	V13	Ik ben in staat om polarisatie te herkennen rondom mijn opgave,	3,89	9	4,11	9	3,86	7
Landelijk g	Vaardighe	V14	Ik ben in staat om signalen van maatschappelijk ongenoegen in te brengen in belangenafwegingen.	3,22	9	2,89	9	3,57	7
Landelijk g	Vaardighe	V15	Ik ben in staat om de juiste interventie te organiseren bij signalen van maatschappelijk ongenoegen.	2,22	9	2,22	9	2,71	7
Landelijk g	Vaardighe	V16	Ik voel me bekwaam in het voeren van gesprekken met mensen die maatschappelijk ongenoegen uiten.	2,89	9	3	9	2,86	7
Landelijk g	Vaardighe	V17	Ik kan mijn vakinhoudelijke kennis inzetten om ongenoegen te adresseren.	3,11	9	3,89	9	3,14	7
Landelijk g	Opereren	V18	Ik ben in staat om maatschappelijk ongenoegen te agenderen binnen mijn organisatie.	3,56	9	3,11	9	3,86	7
Landelijk g	Opereren	V19	Ik ben in staat mijn organisatie te betrekken bij het aanpakken van maatschappelijk ongenoegen.	2,78	9	2,67	9	3,57	7
Landelijk g	Opereren	V20	Ik ben in staat gezamenlijke besluitvorming tot stand te brengen bij het omgaan met ongenoegen.	2,33	9	2,44	9	3,14	7
Landelijk g	Interbestu	V21	Ik ben in staat signalen te agenderen in de interbestuurlijke samenwerking rondom mijn opgave.	3,11	9	2,78	9	3,57	7
Landelijk g	Interbestu	V22	Ik ben in staat om met de interbestuurlijke partners in mijn opgave samen te werken aan de aanpak van maatschappelijk	3	9	2,78	9	3,57	7

Verankering en uitwisseling
De uitwisselingen onderling tijdens de sessie werd door deelnemers gezien als het meest waardevolle onderdeel van het traject. Een persoon zei: 'Interessant om samen te zitten met andere overheidslagen. Ook simpelweg het gegeven dat je voor een langere tijd in zo'n traject zit, waardoor het steeds in je hoofd blijft zitten.' Het contact tussen deelnemers uit verschillende bestuurslagen droeg bij aan meer begrip voor elkaars verantwoordelijkheden, dilemma's en handelingsruimte. Tegelijkertijd werd duidelijk dat duurzame verankering vraagt om meer dan individuele ontwikkeling. Maatschappelijke sensitiviteit, reflectie en relationeel vakmanschap moeten ook organisatorisch worden ingebed. Dat vraagt om ruimte voor leren, reflectie en experimenteren, maar ook om aandacht vanuit management en bestuur. Een enkele keer lukte dat, maar dat is nog wel sporadisch. Een persoon vertelde dat het traject heeft geholpen om ongenoegen, en diens rol daarin bespreekbaar te maken bij de directie. Daardoor voelde diegene zich wat meer gesteund. Het idee dat zelfs ministeries hiermee bezig zijn helpt.

Dit specifieke traject laat goed zien dat omgaan met maatschappelijk ongenoegen niet uitsluitend een individuele competentie is, maar uiteindelijk een organisatie- en systeemvraagstuk vormt. In de tweede leerbijeenkomst, bijvoorbeeld, bleek dat interventies die door inwoners als afstandelijk of frustrerend worden ervaren, vaak niet het gevolg zijn van individuele keuzes, maar van de logica van het systeem waarin professionals werken. Daarmee verschuift de aandacht van individuele competenties naar de vraag hoe processen, rollen en organisatorische randvoorwaarden kunnen worden ingericht om beter met maatschappelijk ongenoegen om te gaan.

Reflecties van de onderzoekers
Vanuit het perspectief van de lerend onderzoekers viel vooral de verschuiving op van individuele handelingsvragen naar systemische reflectie. Naarmate het traject vorderde, gingen gesprekken steeds minder over de vraag hoe om te gaan met weerstand of boze burgers en steeds vaker over de vraag welke bestuurlijke patronen, institutionele logica's en vormen van samenwerking bijdragen aan het ontstaan of voortbestaan van maatschappelijk ongenoegen.

Daarnaast werd zichtbaar hoe groot de behoefte is aan veilige interbestuurlijke leeromgevingen waarin deelnemers ervaringen kunnen delen zonder direct te hoeven komen tot oplossingen of standpunten. Juist het gezamenlijk onderzoeken van handelingsverlegenheid, onzekerheid en ongemak bleek een belangrijke bron van leren.

Tot slot bevestigt de leerlijn dat maatschappelijk ongenoegen vraagt om een overheid die spanning kan verdragen, zichtbaar aanwezig blijft wanneer het moeilijk wordt en voortdurend bereid is te reflecteren op haar eigen rol in maatschappelijke dynamieken.

2.5 Conclusies

Per leerlijn komt naar voren dat maatschappelijk ongenoegen zich weliswaar op verschillende beleidsdomeinen manifesteert, maar dat veel onderliggende vraagstukken vergelijkbaar zijn. In alle drie de trajecten staat centraal hoe overheden beter kunnen samenwerken, signalen uit de samenleving eerder kunnen herkennen en meer ruimte kunnen maken voor maatschappelijke sensitiviteit, reflectie en interbestuurlijk leren.

In het volgende hoofdstuk een overzicht van de overeenkomsten en verschillen en een analyse daarvan.

3 Overkoepelende observaties en reflecties

In dit hoofdstuk vergelijken we de drie leerlijnen met elkaar. We gaan af op het overzicht dat we in hoofdstuk 2 presenteerden, maar maken ook gebruik van meer algemene indrukken die we tijdens het traject hebben opgedaan. We hebben drie invalshoeken voor de vergelijking: de urgentie van de leerlijnen, de arena's en interbestuurlijke dynamiek en de typering van de problematiek die in elke leerlijn centraal staat.

3.1 De urgentie werkt door in de leerdynamiek

In de periode dat het ILOMO-programma liep, van begin 2025 tot eind 2026, gebeurde er veel in Nederland op de drie thema's die aan de leerlijnen verbonden waren. Zo liepen op een aantal plekken in het land protesten over de komst van asielzoekerscentra fors uit de hand.[11] Het asieldossier domineerde het landelijke nieuws en kreeg veel bestuurlijke aandacht. Het stond ook centraal als thema tijdens de gemeenteraadsverkiezingen, die ergens tussen de vierde en de vijfde leersessie plaatsvonden.

Daarmee willen we niet zeggen dat het ongenoegen rondom de energietransitie en het landelijk gebied in deze periode ging liggen; integendeel, ook op die thema's gebeurde er veel. In het landelijk gebied spraken deelnemers vooral over het gegeven dat het ongenoegen 'lijkt door te smeulen' en periodiek weer aanwakkert, bijvoorbeeld wanneer er nieuw beleid is of ergens over wordt gecommuniceerd. Dit bleek in de zomer van 2026: na de aangekondigde nieuwe stikstofplannen kwam er weer een (landelijke) protestgolf op gang, die ook weer een hoop aandacht voor het onderwerp met zich meebracht.

Grote protesten zijn natuurlijk niet de enige graadmeter van ervaren ongenoegen. Natuurlijk laat het wel een signaal zien, zeker wanneer protesten gepaard gaan met vernielingen en hoog oplopende frictie tussen inwoners die verschillend naar het onderwerp kijken. Vaak houdt berichtgeving over lokale protesten tot ver buiten de gemeente waarin het plaatsvindt de samenleving bezig; in de vorm van opiniestukken, steunacties, aan de talkshowtafels, etc. Ambtenaren die in gemeenten werkzaam zijn waar zoiets gebeurt, gaven af en toe aan in zo'n periode ook in persoonlijke setting hierover aangesproken te worden en vragen te krijgen, waardoor werk en privé door elkaar lopen. Naast de zichtbare protesten wordt er door inwoners ook vaak gekozen voor andere protestroutes, zoals de juridische. In alle drie de leerlijnen krijgen ambtenaren veel te maken met WOO-verzoeken en langlopende procedures, voornamelijk tegen vergunningen. Hoewel het heel belangrijk is dat inwoners dergelijke instrumenten hebben, vragen ze veel van het ambtelijk apparaat, dat, vooral in kleine gemeenten, soms al flink onder druk staat door onderbezetting.

Hoewel er in alle drie de leerlijnen sprake was van verschillende vormen van protest die ook op verschillende manieren en in verschillende arena's tot uiting komen, zagen we dat de mate van de gevoelde urgentie wel verschillen tussen de leerlijnen. De deelnemers aan de leerlijn asiel en migratie, vooral die uit de gemeenten, zaten gedurende het hele leertraject in constante crisismodus. Je zag dit terug in de opbouw van de leerbijeenkomsten, waarbij er bij deze leerlijn elke bijeenkomst minimaal een halfuur werd gereserveerd om actualiteiten te bespreken. De casuïstiek die aan bod kwam bestond vaak uit voorbeelden uit het zeer recente verleden of ging over keuzes die nú gemaakt moesten worden, participatiebijeenkomsten die morgen zouden plaatsvinden, etc. Toch kwamen deelnemers ondanks de druk vaak wél naar de leerbijeenkomsten, juist omdat ze in deze tijd steun vonden bij collega's uit het werkveld.

De aanwezigheid van spraakmakende actualiteit is natuurlijk van invloed op de leerdynamiek. Aan de ene kant was het heel mooi om te zien dat deelnemers geleerde lessen direct konden toepassen in de praktijk en veel steun

[11] Zie bijvoorbeeld https://www.nhnieuws.nl/nieuws/359765/protest-tegen-noodopvang-asielzoekers-loosdrecht-loopt-uit-de-hand, https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/6020069/plan-voor-asielopvang-in-engelen-zo-liep-het-protest-uit-de-hand.

ervoeren van de ontmoetingen op de bijeenkomsten. Aan de andere kant, als je ergens middenin zit, kun je minder afstand nemen om te reflecteren. De nadruk zat daardoor sterk op eerste- en tweede-orde-leren: waar loop ik nu tegenaan en hoe kan ik dat aanpakken/anders doen? Derde-orde-leren, waarbij de structuur zelf wordt bevraagd, stond hierdoor minder centraal.[12] Een voorbeeld hiervan is de oprichting van het Ondersteuningsteam Asiel (OTA).[13] Het Ondersteuningsteam Asiel is een landelijke pool van ervaren professionals die gemeenten tijdelijk kunnen ondersteunen bij vraagstukken rondom opvanglocaties. Kennisdeling is een van de kerntaken van het ondersteuningsteam; uit het leerprogramma kwam naar voren dat gemeenten daar heel veel behoefte aan hebben, en ook kan de extra hulp heel fijn zijn voor gemeenten die met kleine teams aan zulke grote opgaven werken. Toch valt ook de vraag te stellen: is tijdelijke steun bieden aan gemeenten niet te vergelijken met het plakken van een pleister? Een (tijdelijke) oplossing maakt het soms minder noodzakelijk om de achterliggende structuur te bevragen en aan te passen (het derde-orde-leren); iets wat op lange termijn toch noodzakelijk zal zijn als de tijdelijke ondersteuning weer ophoudt.

Op alle leerlijnen zagen we heel sterk dat de intensiteit rondom het vraagstuk grote invloed heeft op de alledaagse praktijk van ambtenaren, vooral ambtenaren die veel met inwoners in contact komen. Op alle drie de leerlijnen zagen we dat deelnemers vaak een hoge tol betaalden om aan het vraagstuk te werken. Bijvoorbeeld omdat zij ook wonen in het gebied waar zij werken en worden herkend op straat. Of omdat participatiebijeenkomsten steeds onveiliger lijken te worden. Dit raakt mensen echt in de uitoefening van hun ambt: bijvoorbeeld omdat het niet meer aangeraden wordt om inwonersbrieven met eigen naam te ondertekenen, wat het werk ineens onpersoonlijk en afstandelijk maakt. Zulke ogenschijnlijk kleine besluiten hebben enorme impact op individuele ambtenaren en hoe zij hun rol beleven. Ambtenaren die lokaal werken moeten zich staande houden in het spanningsveld tussen het realiseren van de opgave en het onderhouden van goede relaties met hun inwoners. Zo staat nu de komst van een asielzoekerscentrum of een windmolen op de agenda, maar straks, met dezelfde mensen, de verandering van parkeernormen of bomenkap.

Dat wil overigens niet zeggen dat ze die spanning alleen voelen als 'tussenpersoon' tussen hun organisatie en de omgeving. Ook binnen de eigen organisatie kunnen ambtenaren zich soms onveilig voelen. Bijvoorbeeld vanwege het gevoel dat ze er alleen voor staan in het omgaan met ongenoegen, ook wat betreft bestuurlijke dekking. Zij balanceren, bewust en onbewust, continu met wat ook wel *'controversy spillover'* wordt genoemd.[14] Er zijn drie verschillende categorieën waar zo'n *spillover* kan plaatsvinden: geografisch, historisch, en technologisch. We zagen deze categorieën terug in de drie leerlijnen. Specifiek bij asiel en migratie zagen we tijdens ILOMO vooral de geografische *spillover*: lokale uitingen van ongenoegen werden sterk beïnvloed door (berichtgeving over) gebeurtenissen en ervaringen elders in het land. Zoals de manier van protesteren die inwoners gebruiken (brandstichting, burgerwachten). Ook de verbinding van landelijke aan lokale acties en protestgroepen is een vorm van zo'n geografische *spillover*, wat in alle drie de leerlijnen in voorbeelden van naar voren kwam. In het landelijk gebied kwam vooral de historische *spillover* vaak naar voren in de gesprekken. Daar ging het veel over de opeenstapeling van ervaringen met stikstofbeleid, natuurbeleid, schaalvergroting, veranderende regelgeving en verlies van voorzieningen in de regio. Die herinneringen beinvloeden vervolgens ook hoe inwoners naar huidig beleid kijken. Technologische *spillover* zien we, in beperktere mate, terug in de discussie bij de leerlijn energietransitie over concurrentie tussen verschillende technologische oplossingen: zon, wind op land, wind op zee, kernenergie en waterstof.

Als laatst zagen we dat de urgentie van het thema ook ander gedrag van inwoners teweegbrengt. De samenleving positioneerde zichzelf in het afgelopen anderhalf jaar op de drie leerlijnen op een andere manier. Op het asieldossier zagen we dat deelnemers aan het ILOMO-programma op lokaal niveau veel te maken kregen met landelijk

---

[12] Argyris, C. (1977*).* Double loop learning in organizations. *Harvard Business Review.*
[13] Zie https://vng.nl/artikelen/ondersteuningsteam-asiel-snelle-en-praktische-ondersteuning-bij-opvanglocaties.
[14] Cuppen et al. (2020). When controversies cascade: Analysing the dynamics of public engagement and conflict in the Netherlands and Switzerland through "controversy spillover*". Energy Research & Social Science, Volume 68,https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101593*

georganiseerde actiegroepen. Hoewel er landelijk een duidelijke lijn werd gekozen (niet in gesprek) moest er lokaal vaak een afweging worden gemaakt of men wel of niet het gemeentehuis werd binnen gelaten. Het is, ook op de andere leerlijnen, voor ambtenaren die lokaal werken niet altijd duidelijk of het ongenoegen ook echt uit de eigen gemeente komt, of dat men door het land reist om hun stem te laten horen. Onderaan de streep maakt het ook niet zoveel uit: als mensen voor de deur van het gemeentehuis staan, moet je er als lokaal bestuur toch iets mee. Meerdere deelnemers gaven aan dat dit soms lastig navigeren is. Over dit onderwerp interbestuurlijk in gesprek blijven en goede aanpakken uitwisselen lijkt daarin erg belangrijk.

3.2 Arena's en interbestuurlijke dynamiek

Een terugkerend inzicht uit de drie leerlijnen is dat maatschappelijke onrust en ongenoegen zich niet houden aan bestuurlijke afbakening. Op elke leerlijn was sprake van besluiten die landelijk worden gemaakt en waarvan de uitvoering lokaal is. Als lokale overheid moet je dan staan voor een keuze waarover de beslissingsbevoegdheid niet bij jou ligt: dat is ook 'één overheid' zijn. 'Niet de regie, wel het ongenoegen', noemde een lokale ambtenaar in het landelijk gebied. Het ongenoegen komt toch het meest tot uiting op de plek waar de impact van het besluit het meest zichtbaar is voor inwoners: in hun eigen leefomgeving.

Het is dan ook niet gek om te bedenken dat de spanning die lokaal wordt gevoeld tussen overheid en burger vervolgens doorslaat naar de relaties tussen overheden onderling. Dit zagen we ook in de praktijk gebeuren in alle drie de leerlijnen. We kwamen gemeenten tegen die zich in de knel voelen zitten tussen Rijk en inwoners, provincies die het soms lastig vinden om hun positie te bepalen en rijksambtenaren die er moeite mee hebben dat gemeenten zich niet aan hun uitvoeringstaak houden. Er wordt naar elkaar gewezen, er is soms sprake van onbegrip en af en toe is het zelfs voor ambtenaren niet duidelijk waarom bepaalde keuzes door medeoverheden worden gemaakt. Inwoners zien en voelen het wanneer overheden niet op een lijn zitten en reageren daar op hun beurt weer op. Zo ontstaat een zelfversterkende dynamiek, met een risico op escalatie.[15]

Soms ontstaan in dit soort situaties bijzondere samenwerkingsverbanden. In de literatuur wordt dit gegeven beschreven als *contentious governance*: overheden verbinden zich in sommige situaties met inwoners en maatschappelijke organisaties om hun kritiek op of verzet tegen een andere, hogere overheidslaag kracht bij te zetten.[16] Voorbeelden hiervan kwamen in alle leerlijnen naar voren. Zoals gemeenteraden die publiekelijk uitspreken zich niet aan de Spreidingswet te willen houden en de openbaar gevoerde discussie tussen verschillende overheidslagen over wie juridische besluiten mag nemen over bloementeelt. Dit soort voorbeelden kunnen ongenoegen in de hand werken. De voorbeelden die naar boven kwamen in het leerprogramma maakten het wat ons betreft duidelijk dat hier nog een stap te maken is in het goed interbestuurlijk samenwerken. Elke overheidslaag heeft andere rollen en het is noodzakelijk dat die rollen elkaar aanvullen en ondersteunen, en niet (vooral wanneer het spannend wordt) elkaar tegenwerken.

In de drie leerlijnen wordt er op het moment op verschillende manieren interbestuurlijk samengewerkt. Hier springt de leerlijn energie eruit, gezien de samenwerkingsstructuur van het NP RES, waarin een vergaande samenwerking tussen overheden en de samenleving is verankerd. Het interbestuurlijk oppakken van de opgave energietransitie is goed geregeld binnen zo'n samenwerkingsstructuur, maar omgaan met ongenoegen is er geen onderdeel van. De verantwoordelijkheid voor het omgaan met ongenoegen is hierdoor niet altijd gezamenlijk, wat het moeilijk kan maken om hier een rol in te pakken. Zo'n samenwerkingsstructuur zorgt er dus niet vanzelfsprekend voor dat interbestuurlijke frictie niet meer voorkomt. Ook binnen RES-regio's kon conflictdynamiek ontstaan, bijvoorbeeld doordat gemeenten er niet in slaagden om aan de verwachtingen te voldoen. De provincie is dan genoodzaakt in te

[15] Kuitenbrouwer, M., Mensink, W., & Rijnveld, M. (z.d.). Van conflictdynamiek naar rechtvaardig verdelen: Sleutelprincipes voor het RES-besluitvormingsproces. *Transitietijd*. https://transitietijd.nl/rechtvaardigheid-inclusie-en-verdeling/martien-kuitenbrouwer-van-conflictdynamiek-naar
[16] Verhoeven, I. (2021). Contentious governance around climate change measures in the Netherlands. *Environmental Politics*, 30(3), 376-398. https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1787056

grijpen of om de beslissing te nemen die de gemeente niet kon, of niet wilde nemen. Daardoor komt de beslissing verder van de locatie af te staan dan waar de effecten worden verwacht. Toch is het wel een manier van samenwerken waar overheden en andere partijen elkaar veel meer ontmoeten en een plek hebben om samen te werken.

Een belangrijke les uit alle drie leerlijnen is dat interbestuurlijke samenwerking niet alleen een voorwaarde is om met maatschappelijk ongenoegen om te gaan, maar ook zelf een bron van ongenoegen kan zijn. Wanneer bestuurslagen verschillende signalen afgeven, verantwoordelijkheden onduidelijk zijn of er onvoldoende onderling contact is, wordt dit zichtbaar voor inwoners en kan dit het wantrouwen verder versterken.

3.3 Het ongenoegen zit anders in elkaar

Uit het traject bleek dat niet alleen de arena's verschillen, maar ook de aard van het ongenoegen zelf. Maatschappelijk ongenoegen kan 'over één onderwerp gaan of meer algemeen zijn', aldus het eerder opgestelde begrippenkader.[17] We zien dat de onderwerpen van de drie leertrajecten, en dus de manier waarop het ongenoegen 'in elkaar zit', veel met elkaar gemeen hebben, maar ook van elkaar verschillen.

Om met overeenkomsten te beginnen: het gaat *grosso modo* om drie verdelingsvraagstukken, waarbij maatregelen waar veel mensen niet op zitten te wachten[18], ergens in het land moeten worden ingepast. De parameters maken dat niet alle locaties even geschikt zijn en daarover ontstaat discussie. Toch gaat het ongenoegen nooit alleen over die maatregelen. Nieuwe frustraties stapelen zich op oude emoties en op een algemener onbehaaglijk gevoel. Betrokkenen krijgen geen grip op alle nieuwe ontwikkelingen, ze vinden beslissingen en procedures onrechtvaardig en hebben het gevoel dat hun waarden en belangen niet serieus worden genomen. Dit doet hun vertrouwen geen goed. We zien in alle gevallen ook dat het ongenoegen zich vaak lokaal uit, maar dat het niet lokaal ontstaat. Uiteindelijk gaat het om maatregelen die uit landelijk beleid voortvloeien, vaak met Europees beleid op de achtergrond. Het ongenoegen richt zich meestal op concrete maatregelen, terwijl het bredere maatschappelijke vraagstuk waarvoor die maatregelen bedoeld zijn vaak minder centraal staat.

De verschillen zijn misschien wel belangrijker. Die maken namelijk dat het belangrijk is om steeds per thema en per situatie opnieuw na te gaan wat er aan de hand is. Het is moeilijk om verschillen kernachtig te formuleren, zonder het plat te slaan. Wat volgt is dan ook bedoeld om een gevoel te krijgen; het ligt zonder meer genuanceerder.

Ten eerste zien we verschillende soorten *framing* van het onderwerp of van manieren waarop erover wordt gepraat (narratief). Bij asiel en migratie is er sprake van een 'opgave', bij energie van een 'transitie' en bij het landelijk gebied een combinatie van grootschalige gebiedsontwikkelingstrajecten.[19] De leerlijn landelijk gebied is het meest afwijkend, in de zin dat daar niet één enkel beleidsdossier centraal stond. Het ging dan ook meer dan bij andere trajecten om stapeling van maatregelen. De term 'Regionaal Maatschappelijk Onbehagen' is geopperd om dit soort meer specifieke regionale sentimenten te beschrijven.[20]

Het lijkt ook dat in de drie trajecten een andere vraag centraal stond. Bij asiel en migratie ging het hoofdzakelijk om de vraag 'wie hoort erbij?' (identiteit, solidariteit), bij energie om 'wie mag beslissen?' (zeggenschap, procedurele rechtvaardigheid) en bij landelijk gebied om 'wat raakt verloren?' (gemeenschap, autonomie). Dat gaat gepaard met hele verschillende emoties:

---

[17] OMO (2025), Een manier van kijken naar Maatschappelijke onrust en ongenoegen. Introductie in begrippen. Den Haag: OMO.
[18] Zogenaamde 'Locally Unwanted Land Uses' (LULU), zie bijvoorbeeld Armour, A. M. (1991). The siting of locally unwanted land uses: Towards a cooperative approach. *Progress in Planning*, 35(1), 1-74. https://doi.org/10.1016/0305-9006(91)90007-O
[19] De transitie die beoogd was in het Nationaal Programma Landelijk Gebied heeft geen doorgang gekregen door het beëindigen van dat programma.
[20] Van den Berg, C., & Kok, A. (2021). *Regionaal maatschappelijk onbehagen: Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment*. Rijksuniversiteit Groningen. https://research.rug.nl/en/publications/regionaal-maatschappelijk-onbehagen-naar-een-rechtsstatelijk-antw/

- Asiel en migratie: angst, onzekerheid, bedreiging, boosheid
- Energie: frustratie, machteloosheid, niet gehoord worden
- Landelijk gebied: verlies, pijn, krenking, gebrek aan erkenning

In de leerlijnen asiel en migratie en landelijk gebied leek het wij-zij-denken binnen de samenleving sterker dan in het traject over energie. In beide trajecten speelden identitaire verhoudingen een belangrijke rol, maar op verschillende manieren. Wie als 'wij' en 'zij' worden gezien verschilt wel: progressieve of conservatieve stemmers, nieuwkomers of gevestigden of (rand)stedelingen en plattelandsbewoners. Dat zorgt voor verschillende dynamieken, zowel binnen lokale gemeenschappen als op landelijk niveau. Het publieke debat, al dan niet op sociale media, versterkt dat en zorgt voor wisselwerking tussen lokaal en landelijk. Dat wil overigens niet zeggen dat de energietransitie geen spanningen tussen groepen oproept; alleen lijken die iets minder langs de bekende identitaire scheidslijnen te lopen.

Ten slotte benoemen we de relatie tussen de betrokken ambtenaren en het ervaren ongenoegen. In de trajecten over asiel en migratie en over energie was het duidelijk dat de ambtenaren de 'opgave' en de 'transitie' nadrukkelijk omarmden. Het was niet altijd makkelijk om begrip op te brengen voor groepen die zich verzetten tegen opvanglocaties of windmolens. Dit kan soms voor spanning zorgen tussen de ambtelijke uitvoeringstaak en de eigen (morele) kaders. In het traject landelijk gebied was dat anders. Hoewel ambtenaren op zich overtuigd waren van de noodzaak van bijvoorbeeld stikstofmaatregelen, hoorden we ook veel begrip voor de positie van boeren. Ambtenaren in het landelijk gebied leken meer ingebed te zijn in de lokale gemeenschap, waardoor ze het ongenoegen ook meer tegenkwamen in de eigen leefomgeving of sociale cirkels dan in andere trajecten.

We kunnen dan ook concluderen dat het zinnig is om ongenoegen altijd te bekijken in de context waarbinnen die is 'gesitueerd'.[21] We zien zonder meer parallellen tussen de drie trajecten, maar ook verschillen. Die verschillen brengen een eigen dynamiek met zich mee. Het is belangrijk om die goed te begrijpen, om tot een passende aanpak te komen.[22] Je moet zorgen dat de juiste vragen centraal komen te staan, dat zicht is op de relevante emoties en dat je de onderlinge relaties en de dynamiek daarbinnen goed begrijpt.

Het ILOMO-traject was bewust onderverdeeld in drie leerlijnen met elk een eigen thema. De vergelijkingen die we hier getrokken hebben tussen de verschillende leerlijnen laat zien dat de contexten op sommige punten echt van elkaar verschillen. Tegelijkertijd laat deze vergelijking zien dat achter de verschillen ook een aantal opvallende overeenkomsten schuilgaan, waaronder het belang van vertrouwen, erkenning, interbestuurlijke samenwerking en maatschappelijke sensitiviteit. Op basis daarvan beantwoorden we in het volgende hoofdstuk de onderzoeksvragen.

4 Wat vergt het om met ongenoegen om te gaan?

In het voorgaande hebben we een beeld gekregen van welke kennis en inzichten de deelnemers aan het ILOMO-traject hebben geholpen in het beter leren omgaan met maatschappelijk ongenoegen. In dit hoofdstuk maken we de balans op en kijken we vooral naar onderzoeksvraag 1. *Wat betekent voorkomen van - en goed omgaan met - maatschappelijk ongenoegen en onrust in interbestuurlijke opgaven?* We doen dit door na te gaan wat interbestuurlijk omgaan met maatschappelijk ongenoegen vraagt van: ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap, overheidsorganisaties, de interbestuurlijke opgave(n) en het overheidssysteem als geheel.

[21] Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. BasicBooks.
[22] Mensink, W., De Vries, M., & Helwig, J. (2024). *Grip op het gedoe: Worstelingen bij de vormgeving van participatietrajecten*. Public Mediation, NPBO en Populytics.

4.1 Ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap

Veel van de deelnemers aan de leerlijnen zijn gedreven in hun werk en bezitten de nodige competenties om inhoudelijk aan de opgave te werken. De sessies hebben hen echter een spiegel voorgehouden en inzicht gegeven in hoe ambtenaren geneigd zijn te werken om vervolgens de vraag te bespreken hoe het ook anders zou kunnen.

4.1.1 Reflectieve houding: luisteren, vertragen en duiden

We hebben veel van de deelnemers leren kennen als actiegerichte ambtenaren, sterk gericht op het hier en nu, met veel vakkennis. Tijdens de leerlijnen hebben we gezien hoe belangrijk een meer reflectieve houding is, naast deze actiegerichtheid. Hoe meer crisisdruk, hoe meer aandacht naar directe handelingsvragen gaat en hoe minder ruimte er is voor diepere reflectie. Dat zagen we terug in de ondersteuningsbehoeften. Achter de oprichting van het eerdergenoemde Ondersteuningsteam Asiel (eerder de 'vliegende brigade genoemd', zie 2.2), lag een behoefte aan crisisondersteuning. Dat is begrijpelijk, maar zoals we in 3.1 beschreven is het ook een aandachtspunt: deze focus maakt dat onderliggende factoren en dynamieken uit het zicht verdwijnen.

Bij een reflectieve houding passen handelingen als luisteren, vertragen en duiden. De term 'opgave', vaak gebruikt in relatie tot de thema's van de leerlijnen, staat daar voor ons gevoel haaks op. Ambtenaren gaan 'met een opgave op pad', iets dat moet gebeuren, een doel dat moet worden behaald. Dat lijkt eerder te vragen om activiteiten als uitleggen, overtuigen en oplossen.

Reflectie betekent nadrukkelijk ook zelfreflectie. Dat slaat zowel op de rol die je als ambtenaar hebt, maar ook op de rol van de overheid die je vertegenwoordigt. Het moge inmiddels duidelijk zijn dat overheden vaak een duidelijke factor zijn in het ontstaan en het versterken van ongenoegen. Overheden dragen zelf bij aan het ongenoegen via communicatie, timing en keuzes. Om bewust te zijn van de eigen rol is het naast reflectief vermogen belangrijk dat ambtenaren kunnen omgaan met de morele en politieke spanning en dat zij omgaan met ongenoegen zien als onderdeel van hun rol of functie.

Het leertraject heeft deelnemers vooral geholpen om de dynamiek van ongenoegen beter te begrijpen. Dat is een belangrijke opbrengst, omdat het hen in staat stelt om op basis daarvan bij te sturen. Wel blijft de behoefte aan concreet handelingsperspectief bestaan. Dat heeft onder meer te maken met organisationele en systemische beperkingen, waarop we terugkomen in 4.2.

Wat we hier wel vast meegeven, is dat een belangrijk onderscheid bestaat tussen wat Donald Schön '*reflection on action*' en '*reflection in action*' noemt.[23] Dit traject heeft duidelijk het eerste versterkt. Om ook het tweede te versterken, en dus een reflectieve houding in de dagelijkse werkpraktijk toe te passen op zo'n manier dat het lukt om meteen het handelen aan te passen, is een mogelijke vervolgstap.

4.1.2 Werken met onderliggende dynamieken

Een ander leerpunt dat veel werd genoemd, is dat ongenoegen vaak minder met 'de inhoud' te maken heeft dan met van alles wat aan die inhoud is verbonden. Natuurlijk is het niet zo dat deelnemers dit voor het eerst hoorden, maar het hielp om er in dit traject voor langere tijd op te reflecteren. Er is veel gesproken over de emoties die met ongenoegen gepaard gaan – bijvoorbeeld verlies, onzekerheid, angst, boosheid – over de waarden die in het geding zouden zijn – bijvoorbeeld rechtvaardigheid – en over de manier waarop mensen die ongenoegen ervaren in het leven staan – met wantrouwen of een verlies van grip.

[23] Schön, D. A. (1983). The reflective practitioner: How professionals think in action. Basic Books.

Maatschappelijk ongenoegen ontwikkelt zich niet volgens een vast patroon. Hoewel er soortgelijke dynamieken zichtbaar zijn, verschilt de betekenis van ongenoegen per opgave, gebied en gemeenschap. Vakmanschap vraagt daarom om het vermogen een goede diagnose te maken van de specifieke situatie waarin je als ambtenaar opereert, oftewel: 'contextspecifiek vakmanschap'. Ongenoegen heeft vrijwel altijd een lokale voorgeschiedenis, al is dat in de ene opgave sterker dan in de andere. Zeker wanneer het gevoel van 'stapeling' sterk is, is het belangrijk om recht te doen aan geschiedenis. Je kunt niet werken aan ongenoegen zonder de lokale context en historie te begrijpen waarin die is 'gesitueerd', maar een uitsluitend lokale blik schiet ook tekort.[24] Het vergt dus dat je kunt duiden hoe verschillende schaalniveaus op elkaar ingrijpen.

Inhoudelijke expertise is niet genoeg om goed met ongenoegen te kunnen omgaan. Dit maakt dat ambtenaren moeten kunnen zien en handelen naar waar ongenoegen ligt en niet alleen op het zichtbare conflict. Dit vraagt relationeel en emotioneel vakmanschap. Soms is er relatiewerk nodig voordat een inhoudelijk gesprek mogelijk is. Het herkennen van emoties en leren welke behoeftes daaraan zijn verbonden, is een complexe vaardigheid. Het vergt ook weer zelfreflectie: als ambtenaar neem je ook je eigen emoties mee in de relaties die je aangaat. Je moet gesprekken kunnen voeren die voorbij standpunten gaan en erkenning kunnen geven zonder direct te willen oplossen. Hierbij moet je kunnen omgaan met spanning zonder direct te willen uitleggen of overtuigen. Verder kunnen relaties zodanig zijn verstoord dat er herstel nodig is[25]. Het is verder belangrijk om niet alleen zichtbaar te zijn als er ongenoegen of onrust is, maar juist in rustige tijden en in de fase daarna. Omgaan met ongenoegen vraagt langdurige aanwezigheid en investeren in relaties voordat er iets speelt en soms zonder direct resultaat.

Er zijn wel grenzen aan een relationele aanpak. Je hoeft als ambtenaar niet te allen tijde het gesprek aan te gaan. Er zijn ook onderwerpen waarbij een dialoog of een participatietraject niet de aangewezen route is. Soms is nabijheid niet wat er nodig is en vraagt de situatie juist om begrenzing en normering. Dit is wel een vak apart. Het is belangrijk te bekijken wíe wat doet. In principe lijkt het inzicht te zijn dat begrenzing en normering past bij iemand met gezag, liefst een bestuurder. Tegelijkertijd hangt ook dat van de bestuurder af. Een deelnemer verwees naar een wethouder die op een gegeven moment zo gepolitiseerd was op een bepaald beleidsvraagstuk, dat deze niet meer een normerende rol kon spelen. Hierop te reflecteren is onderdeel van het vakmanschap en van het gesprek in de organisatie.

4.1.3 Conflict leren aangaan

Alle drie leerlijnen hadden een bijeenkomst over conflictdynamiek. Onderdeel daarvan was om te leren inzien dat spanning makkelijk kan overslaan van de relatie burger-overheid op het interbestuurlijk contact. Conflict is niet alleen maar problematisch, evenmin als onrust en ongenoegen. Het biedt ook kansen, bijvoorbeeld om te ontdekken welke belangen, behoeften of wensen leven die aandacht behoeven en waar de emotie zit. Tegelijkertijd kan conflict veel losmaken bij betrokkenen en als heel heftig over komen. Ermee oefenen helpt door conflicten niet uit de weg te gaan, zowel met bewoners als met collega-ambtenaren. Ook is daarbij een reflectieve houding belangrijk, bijvoorbeeld om te leren inzien hoe conflictdynamiek werkt en hoe je het kunt doorbreken. En te begrijpen wanneer conflict onproductief wordt. De uitdaging is om onproductieve dynamieken te doorbreken om (weer) te komen tot productief conflict.

4.1.4 Omgaan met onzekerheid en ongemak

Vakmanschap gaat niet alleen over weten wat je moet doen, maar ook over kunnen functioneren als je niet precies weet wat je moet doen. Het gaat dan om omgaan met onzekerheid. We kwamen dat op allerlei manieren tegen. Deelnemers noemden handelingsverlegenheid en interne spanning als ze voor hun gevoel tussen wal en schip kwamen te zitten. Vaak is het niet mogelijk om iedereen tevreden te stellen. Om als ambtenaar op een goede manier met ongenoegen te leren omgaan, vergt dus ook: leren om ongemak en ambiguïteit te verdragen. Net als bij het

[24] Schön, D. A., & Rein, M. (1994). Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies. BasicBooks.
[25] https://www.ambtelijkvakmanschap.nl/erkenning-en-herstel

voorgaande geldt dat daar wel grenzen aan zitten: we hoorden veel voorbeelden die uitgesproken onveilig voelden, zoals een groep ambtenaren die zich op advies van de politie moest verschansen in een gemeentehuis vanwege dreigend geweld bij een demonstratie. Het gegeven dat gemeenteambtenaren vertegenwoordigers van actiegroepen ook kunnen treffen tijdens een wandeling in het bos of in de supermarkt, eventueel met kleine kinderen erbij, draagt ook bij aan een onveilig gevoel. Onveiligheid en ongemak zijn niet hetzelfde.

Daartussen leren laveren is een vorm van wat Arlie Hochschild 'emotionele arbeid' noemt.[26] Omgaan met ongenoegen vergt dus niet alleen dat je emoties van anderen leert herkennen, ruimte te geven, te duiden en ermee om te gaan. Het gaat er ook om dat je leert je eigen emoties, professionele rol en handelingsruimte te bewaken. Dit vergt natuurlijk niet alleen iets van ambtenaren zelf, maar ook van de organisationele context waarin ze opereren. Daarover gaat de volgende paragraaf.

4.2 Overheidsorganisaties

Veel van de knelpunten die we zijn tegengekomen hebben niet direct te maken met de acties van individuele ambtenaren of bestuurders. Ze hebben eerder te maken met de manier waarop overheden processen inrichten en met de geldende procedures. De organisatorische logica van de overheid sluit niet altijd aan op die van de mensen die ongenoegen ervaren. Vandaar dat het belangrijk is dat er binnen organisaties wordt nagedacht over dit thema, óók om de ambtenaren die de contacten met betrokkenen aangaan te ondersteunen. Van deelnemers hoorden we vaak terug dat ze binnen hun organisaties tegen obstakels en onbegrip aanlopen. Ook voor het ILOMO-traject zelf bleek het, ondanks grote inspanning, vaak ingewikkeld om de organisatie en het bestuur achter de deelnemers te betrekken. Deelnemers leerden veel, maar organisaties leerden niet automatisch mee.

4.2.1 Lerende en reflectieve organisaties

Net als individuele ambtenaren zijn ook overheidsorganisaties als geheel gebaat bij een meer reflectieve houding, bijvoorbeeld om meer bewustzijn te genereren over de eigen rol in het ontstaan en versterken van ongenoegen. Collectief en organisationeel leren is in dit traject minder uit de verf gekomen dan gehoopt, maar is een belangrijke vervolgstap.[27] Overheden zouden zich de vraag kunnen stellen: hoe worden we een lerende en reflectieve organisatie? Aan vragen over leren besteden we in het volgende hoofdstuk meer aandacht.

Een belangrijke factor daarbij is bijvoorbeeld institutioneel geheugen, omdat ongenoegen vaak voortkomt uit een opeenstapeling van ervaringen. Het is daarbij belangrijk dat overheden beter leren inzien dat meerdere interventies op één plek samenkomen of dat er plekken zijn die al een voorgeschiedenis van gespannen thema's kennen. In de wetenschap dat het personeelsbestand van de gemiddelde overheidsinstantie sneller wisselt dan de omgeving zou willen, zijn er andere stappen nodig om dit 'geheugen' in stand te houden.

Het zou behulpzaam zijn als organisaties minder vaak zouden vertrekken vanuit de vraag: 'wat moeten we nu doen?' en meer zouden reflecteren op de omstandigheden die bepalen dat bepaalde situaties zich blijven herhalen. Het gaat erom patronen te leren zien, onderliggende dynamiek proberen te begrijpen, etc.

Effectief omgaan met ongenoegen vergt dat er binnen de organisatie meer wordt afgestemd tussen alle medewerkers die zich met de thematiek bezighouden, inclusief het gebiedsgericht werk dat veel kennis heeft over stapeling en lokale context. Omgaan met ongenoegen vraagt een gedeelde verantwoordelijkheid over afdelingen heen. Zo creëer je een organisatie waarbij steeds voortgebouwd kan worden op de kennis en kunde over het omgaan

[26] Hochschild, A. R. (1979). Emotion work, feeling rules, and social structure. American Journal of Sociology, 85(3), 551-575. https://doi.org/10.1086/227049
[27] Zie bijv. Senge, P. M. (1990). The fifth discipline: The art and practice of the learning organization. Doubleday/Currency en Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). Organizational learning: A theory of action perspective. Addison-Wesley.

met ongenoegen, ook al is deze verworven bij een ander domein of vraagstuk. Interne participatie is vaak even belangrijk, zo niet belangrijker dan externe.

4.2.2 Eerder signaleren en minder incidentgedreven reageren

Patronen en dynamiek leren zien betekent ook: aandacht voor (vaak gestapelde) ervaringen. Dat signaleerden we ook als belangrijk onderdeel van ambtelijk vakmanschap. Wat hierbij helpt is interne afstemming over effecten van besluiten, dus hoe besluiten landen en niet alleen op de inhoud van een besluit of van beleid. Het raakt ook de beweging om iets verder weg te komen van 'de inhoud' en meer te kijken naar wat daarachter schuilgaat. Organisaties die begrijpen hoe ongenoegen ontstaat en zich ontwikkelt, ook buiten een acute casus om, zullen sneller kunnen signaleren als een patroon zich weer aandient. Dat maakt het mogelijk om niet alleen op incidenten te reageren, maar om op basis van eerdere ervaringen ook andere handelingsopties te kunnen verkennen. Het systeemdenken dat wordt toegepast in organisationeel leren, bijvoorbeeld van auteurs als Peter Senge, biedt hiervoor handvaten.[28] Patroonherkenning is een specifieke vaardigheid.

4.2.3 Ondersteunen bij ongemak en onzekerheid

Ongenoegen mag niet worden behandeld als een probleem van individuele medewerkers, maar vraagt om een organisatiebrede aanpak. Natuurlijk hebben ambtenaren ook zelf een rol in het leren omgaan met hun eigen ongemak en de onzekerheid die zij ervaren (zie 4.1.3), maar zij hebben daarbij ondersteuning en rugdekking van managers en bestuurders nodig. Die ondersteuning kan allerlei vormen aannemen, waarvan deelname aan dit traject er een was. Buiten dit traject blijft ondersteuning nodig; dit dient ingebed te worden in de organisatie. Denk aan interne opleidingen of andere manieren om kennis te vergaren en te delen, vaste intervisiemomenten, *communities of practice* binnen de eigen organisatie die dit denken verder brengen, etc. Wat opleidingen betreft: het voorstel kwam voorbij om eerder in te zetten op cursussen 'maatschappelijke sensitiviteit' dan 'bestuurlijke sensitiviteit'.

Veel heeft ook te maken met de manier waarop de rollen van ambtenaren die zich met ongenoegen bezighouden zijn beschreven. We hebben veel gehoord dat het ambtenaren ontbreekt aan tijd en mandaat om hun werk zo te kunnen invullen als besproken binnen dit traject. Het gaat dus ook om ruimte hebben om andere aanpakken uit te kunnen proberen. Bestuurlijke en leidinggevende ondersteuning en rugdekking zijn daarbij cruciaal.

4.3 De interbestuurlijke opgave

We hebben gezien dat ongenoegen weliswaar vaak lokaal zichtbaar wordt, maar zelden lokaal ontstaat. Oorzaken liggen regelmatig op andere schaalniveaus, in andere beleidsdossiers of in eerdere bestuurlijke keuzes. Gemeenten bevinden zich daardoor vaak in de positie van 'eerste aanspreekpunt', zonder dat zij alle relevante knoppen kunnen bedienen. Het adagium "niet de regie, wel het ongenoegen", dat we eerder ook noemden, beschrijft die situatie treffend. Dat telt op bij het idee dat een 'opgave' in zichzelf al een sterk frame is, dat niet per definitie uitnodigt tot aandacht en luisteren naar wat leeft.

4.3.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor ongenoegen

Het zou goed zijn om de beweging te maken van verantwoordelijkheid van specifieke overheden, naar gedeelde, interbestuurlijke verantwoordelijkheid. Wel hebben alle overheidslagen daar een eigen rol in. Omgaan met ongenoegen is bij uitstek een vraagstuk van *Collaborative governance*.[29] Ongenoegen mag niet worden beschouwd als een lokaal uitvoeringsprobleem, maar als een gezamenlijke opgave van alle betrokken bestuurslagen. Wanneer maatschappelijke spanning ontstaat, is de vraag dus niet alleen welke overheid formeel verantwoordelijk is voor een

[28] Zie bijv. Senge, P. M. (1990). The fifth discipline: The art and practice of the learning organization. Doubleday/Currency en Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). Organizational learning: A theory of action perspective. Addison-Wesley.
[29] Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.

dossier of wie welke bevoegdheid heeft, maar ook welke gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat voor de *maatschappelijke gevolgen* ervan. Een consequentialistische manier van kijken, bijvoorbeeld gebaseerd op het pragmatische werk van denkers als John Dewey, zou vruchtbaar kunnen zijn als filosofie om het omgaan met ongenoegen te onderbouwen.[30] Dan staan niet de opgaven centraal, maar de maatschappelijke impact ervan.

In meerdere leerlijnen bleek dat die impact en dus het ongenoegen kan worden versterkt wanneer bestuurslagen verschillende boodschappen afgeven of elkaar publiekelijk tegenspreken. Natuurlijk kan een zekere frictie of zelfs spanning tussen overheden soms behulpzaam zijn: het laat zien hoe complex de maatschappelijke context is; verschillende overheden pakken daaruit verschillende relevante signalen op. Wel vraagt het om zorgvuldigheid in de manier waarop die verschillen zichtbaar worden.

4.3.2 Meer rolhelderheid en minder interbestuurlijke ambiguïteit

In alle drie leerlijnen bleek dat onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden een voedingsbodem kan zijn voor ongenoegen. Mensen die ongenoegen ervaren, merken het op een gegeven wanneer bestuurslagen verschillende verwachtingen van elkaar hebben, langs elkaar heen werken of publiekelijk verschillende signalen afgeven ('interbestuurlijke ambiguïteit'). Er is dus veel te winnen met expliciete rolafspraken over eigenaarschap, communicatie en taakverdeling voor specifieke onderdelen.

Een punt om nog verder te doordenken is de vraag hoe burgers naar de overheid kijken. De aanname is vaak dat ze één overheid zien en niet goed bekend zijn met de verdeling van bevoegdheden. Dat is in algemene zin ongetwijfeld vaak correct, maar gaat vaak ook niet op. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de mate waarin mensen zich hebben verdiept in, en georganiseerd rondom het onderwerp. Groepen die zich bijvoorbeeld verzetten tegen windmolens, snappen het duidelijk wel als de provincie intervenieert en de regie overneemt. En boeren wisten wel de provinciehuizen te vinden ten tijde van de boerenprotesten. Sommige burgers zien wel degelijk verschillen tussen bestuurslagen, maar verwachten ondanks die verschillen dat de overheid als geheel coherent handelt.

4.3.3 Meer aandacht voor de lokale context

Een terugkerende les uit alle drie de leerlijnen is dat maatschappelijke spanningen sterk contextafhankelijk zijn. Bestuurlijke logica is vaak generiek; ongenoegen is dat vrijwel nooit. Het is altijd 'gesitueerd', zoals we eerder opmerkten. Dat vraagt van hogere bestuurslagen dat zij niet uitsluitend sturen via kaders, regelgeving en middelen, maar dat zij zich verdiepen in de lokale context. Tegelijk vraagt het van gemeenten dat zij lokale signalen actief vertalen naar provinciaal en landelijk niveau. De interbestuurlijke samenwerking is momenteel niet van dien aard dat dit proces vanzelfsprekend is.

4.3.4 Investeren in duurzame relaties tussen bestuurslagen

Deelnemers waren unaniem blij dat ze via het traject eens in contact kwamen met mensen die zich bij andere overheden met soortgelijke thema's bezighouden. Vaak had dat het karakter van intervisie of van een soort *community of practice*: het voelt nuttig om ervaringen uit te wisselen met mensen in vergelijkbare posities. Daaronder ligt de meer zorgelijke constatering dat contact tussen overheidslagen kennelijk heel beperkt is. Veel deelnemers trokken die conclusie expliciet. Bij een gesimuleerde interbestuurlijke overlegtafel in een van de sessies van de leerlijn landelijk gebied constateerde een deelnemer: 'dit komt in de praktijk eigenlijk zelden voor'. Veel deelnemers ervaren weinig afstemming tussen bestuurslagen wanneer er bijvoorbeeld nieuw landelijk beleid wordt voorbereid. Een van de gevolgen van beperkte uitwisseling tussen overheidslagen is dat ambtenaren het moeilijker vinden elkaars perspectief in te nemen; dit beperkt het wederzijds begrip tussen de bestuurslagen wat het gezamenlijk optreden tegen ongenoegen hindert.

[30] Dewey, J. (1927/2012). The public and its problems. Penn State University Press.

Enerzijds zou je dan kunnen denken dat omgaan met ongenoegen vergt dat overheden structureel op een andere manier samen optrekken bij complexe opgaven als deze. Denk aan blijvende leer- en uitwisselfora, interbestuurlijke netwerken of vaste intervisiegroepen. Anderzijds wijst de ervaring van dit traject heel nadrukkelijk op het belang van persoonlijke relaties. Soms is er eerst herstelwerk nodig als samenwerking verstoord is door interbestuurlijke spanning. Het is niet altijd makkelijk je in te leven in de context van een ambtenaar die vanuit een andere overheid op 'jouw' thema zit. Meer persoonlijk contact, met gesprekken die niet alleen over 'de inhoud' gaan zijn daarbij behulpzaam. Dat contact bouw je makkelijker op als er (nog) geen crisis is, dan wanneer alles op scherp staat.

4.4 Het overheidssysteem als geheel

Onze beschrijving van wat omgaan met ongenoegen vergt van interbestuurlijke opgaven legt al veel bloot over het overheidssysteem als geheel. Immers, die opgaven krijgen binnen dat systeem vorm. Om te veel overlap te voorkomen met wat eerder is genoemd, lichten we hier nog twee punten uit.

4.4.1 Maatschappelijk sensitief bestuur

We gaven eerder aan dat maatschappelijke sensitiviteit en contextsensitiviteit kernkwaliteiten zouden moeten zijn van ambtelijk en bestuurlijk vakmanschap. Overheidsorganisaties zouden meer kunnen doen om dat te faciliteren. In bredere zin zouden we kunnen concluderen dat maatschappelijke sensitiviteit een kernkwaliteit van goed bestuur zou moeten zijn. Aandacht voor de maatschappelijke *consequenties* van opgaven zou daarin meer aandacht moeten hebben dan de opgaven zelf.

Het opvangen van maatschappelijke signalen en pogingen om daar betekenis aan te geven zijn daarin cruciaal. Het beeld dat hieruit naar voren komt sluit aan bij recente discussies over de responsieve overheid, waarin het vermogen van overheden om maatschappelijke signalen op te vangen, te begrijpen en ernaar te handelen centraal staat.[31]Dat maakt ook dat ongenoegen niet alleen hoeft te worden gezien als een maatschappelijk probleem, maar ook als signaal dat er maatschappelijk belang over het hoofd wordt gezien.

4.4.2 Het trappenhuis van Thorbecke

Het huis van Thorbecke verwijst naar de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur, waarin verschillende bestuurslagen eigen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben. Gemeenten, provincies en het Rijk bewonen als het ware verschillende verdiepingen van hetzelfde huis. Het idee achter deze inrichting is dat iedere bestuurslaag vanuit de eigen positie een bijdrage levert aan het bestuur van het land.

Het ILOMO-traject laat zien dat daar een spanning in zit: het lijkt erop dat weinig contact bestaat tussen die verdiepingen. Voormalig NP RES-directeur Kristel Lammers verwijst daarom regelmatig naar het '*trappen*huis van Thorbecke' om aandacht te vragen voor de tussenruimte tussen de bouwlagen in. Het trappenhuis als de plek waar de bewoners van verschillende verdiepingen elkaar tegenkomen. Toch is het meer dan alleen een ontmoetingsplek, aldus Lammers:

> *Allemaal moeten we een steentje bijdragen om het trappenhuis opgeruimd en leefbaar te houden. Durven we elkaar aan te spreken op wat we hebben afgesproken? Hoe doen we dit vroegtijdig en op een goede manier? Voor het trappenhuis -de interbestuurlijke tussenruimte- zijn er geen vastomlijnde regels, je moet elkaar bij de les houden.*[32]

[31] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. WRR.
[32] https://www.regionale-energiestrategie.nl/Nieuws/2374606.aspx

Een goed functionerend trappenhuis is misschien wel de belangrijkste randvoorwaarde om als overheidssysteem effectief om te gaan met maatschappelijk ongenoegen. Juist in de tussenruimte tussen bestuurslagen ontstaan mogelijkheden om signalen te delen, gezamenlijk betekenis te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en consistente handelingsperspectieven te ontwikkelen.

De rode draad door het traject is dat maatschappelijk ongenoegen primair een relationeel, interbestuurlijk en systemisch vraagstuk is. Het vraagt om professionals die kunnen reflecteren, organisaties die kunnen leren, bestuurslagen die gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen en een overheid die maatschappelijke sensitiviteit beschouwt als een kernkwaliteit van goed bestuur.

5 Reflectie op de leeraanpak

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op hoofdvraag 1. In dit hoofdstuk zetten we hoofdvraag 2 centraal. *Wat werkt wel en niet in deze methode van interbestuurlijk leren over omgaan met ongenoegen?* We gaan in op het leerontwerp, hoe de deelnemers leerden, wat werkzame elementen zijn van hoe de opzet was en verbeterpunten voor toekomstige leerprogramma's.

5.1 Interbestuurlijk en lerend omgaan met ongenoegen

Voor het goed interbestuurlijk omgaan met ongenoegen bestaat geen hapklaar antwoord. Dat was al duidelijk voordat het leerprogramma werd gestart en is tijdens het programma ook herhaaldelijk bevestigd. Een lerende aanpak is dus nodig, opdat steeds opnieuw wordt gekeken naar het 'hoe dan', hier steeds opnieuw reflectie op plaatsvindt en de aanpak steeds weer evolueert. Dat was dan ook het uitgangspunt van het leerontwerp: het ging niet uit van het (alleen) overdragen van bestaande kennis, maar juist van het idee dat deelnemers gezamenlijk onderzoeken wat werkt in de omgang met maatschappelijk ongenoegen en welke handelingsperspectieven daarbij behulpzaam zijn. De leertrajecten creëerden een ruimte waarin deelnemers konden reflecteren op hun eigen praktijkervaringen, deze konden spiegelen aan die van anderen en gezamenlijk betekenis konden geven aan complexe situaties. Het team Maatschappelijke Onrust van BZK en de lerend onderzoekers vervulden daar een ondersteunende rol bij, maar de verantwoordelijkheid lag altijd bij de deelnemers zelf.

Het 'lerend onderzoek' had dus een dubbele doelstelling. Enerzijds wilden we begrijpen wat deelnemers leerden en hoe zij leerden binnen de specifieke context van maatschappelijk ongenoegen. Anderzijds wilden we vanuit deze inzichten reflecteren op hoe overheden, in interbestuurlijke samenwerking, beter kunnen leren omgaan met maatschappelijk ongenoegen en maatschappelijke spanningen. In dit hoofdstuk adresseren we deze beide doelen. We kijken daarbij eerst naar het leerontwerp van het ILOMO-programma en bespreken een aantal van onze eigen veronderstellingen over leren en hoe deze in de praktijk uitpakten. Daarna zoomen we in op de werkende elementen en de observaties die we kunnen verbinden aan hoe deelnemers gedurende het programma leerden. Als laatst bekijken we vanuit een helicopterview wat dit zegt over het *lerend* omgaan met ongenoegen en hoe essentieel het is om juist op deze manier de complexe realiteit van het maatschappelijk ongenoegen interbestuurlijk 'aan te gaan'.

5.2 Het leerontwerp van het ILOMO-programma

5.2.1 Veronderstellingen over leren

Het ontwerp van het programma rustte op een aantal aannames over hoe wij als 'lerend onderzoekers' denken dat professionals leren binnen complexe maatschappelijke opgaven. We putten hierbij uit onze eigen kennis en ervaring die we als organisaties door de jaren heen hebben opgedaan. Onze rol was niet het leerprogramma ontwerpen. Wel hebben we een (licht) adviserende rol gehad op het inrichten van het programma en het hebben we onze 'eigen' reflectiebijeenkomsten met onderstaande veronderstellingen in het achterhoofd ingericht.

Ons eerste uitgangspunt was dat leren plaatsvindt in zogenaamde *communities of inquiry*. De drie interbestuurlijke opgaveteams zijn ingericht als onderzoeksgemeenschappen waarin deelnemers gezamenlijk praktijkvraagstukken onderzoeken, ervaringen delen, en aannames bevragen. Het doel hiervan is zowel kennisontwikkeling (leren van elkaar) als het expliciteren van impliciete handelingspatronen en onderliggende overtuigingen (reflectie op eigen handelen en dat van de ander). Door gezamenlijk concrete situaties te analyseren ontstaat ruimte voor nieuwe inzichten en mogelijk ook een andere kijk op de eigen dagelijkse werkpraktijk.

Een tweede uitgangspunt was dat leren verbonden moet zijn met handelen. Hier sluit het programma aan bij het werk van Donald Schön. Professionals ontwikkelen vakmanschap niet uitsluitend door achteraf te reflecteren op ervaringen (*reflection-on-action*), maar ook door tijdens het handelen bewust te reflecteren op wat zich voordoet (*reflection-in-action*). Vooral in situaties waarin geen protocollen of standaardoplossingen beschikbaar zijn, vormt deze reflectieve capaciteit een belangrijke professionele competentie. De reflectiebijeenkomsten na elke twee leerbijeenkomsten waren hiervoor een belangrijk ankerpunt.

Een derde uitgangspunt was dat leren plaatsvindt in cycli van ervaren, reflecteren, experimenteren en opnieuw ervaren. Deze benadering sluit aan bij actieonderzoek, waarin onderzoek en praktijkontwikkeling nauw met elkaar verweven zijn. De lerend onderzoekers namen daarom niet alleen een observerende positie in, maar ondersteunden deelnemers ook actief bij het analyseren van situaties, het herkennen van patronen en het formuleren van nieuwe handelingsmogelijkheden. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting in de eindreflecties die de lerend onderzoekers tijdens elke bijeenkomst verzorgden.

Ten slotte werd leren opgevat als een sociaal proces. Leren ontstaat niet in ‘individuele hoofden’, maar in interacties tussen mensen die gezamenlijk betekenis geven aan een gedeeld vraagstuk. Dit betekent dat inzichten ontstaan in de ontmoeting tussen verschillende bestuurslagen, perspectieven en ervaringen. Daarom is het interbestuurlijke aspect van het leerprogramma juist zo belangrijk (omdat het de interactie tussen verschillende lagen op gang brengt) en past het inrichten van de leerlijnen en de verdeling over de drie thema’s hier ook goed bij (omdat deelnemers enerzijds heel andere maar anderzijds ook heel vergelijkbare ervaringen hadden binnen hun ‘eigen’ thema).

5.2.2 De opzet van het leerprogramma

Het leerprogramma kende een vaste structuur die per opgave (asiel en migratie, energietransitie en landelijk gebied) werd toegepast. Elke opgave startte met het ontwikkelen van een gezamenlijke leeragenda waarin deelnemers hun belangrijkste leervragen formuleerden. Rond deze leeragenda werden vervolgens vier leerbijeenkomsten georganiseerd, elke twee leerbijeenkomsten werden afgewisseld met een reflectie- en verankerbijeenkomst. Voorafgaand aan elke reflectie- en verankerbijeenkomst werd een belronde gedaan met alle deelnemers om te spreken over hun leervoortgang. Ook werd door de lerend onderzoekers een tussenrapportage opgesteld en verspreid halverwege het programma. Daarnaast werden drie metingen uitgevoerd naar de ervaren ontwikkeling van vakmanschap (een 0-, 1- en eindmeting).

Naast de afzonderlijke trajecten vond op de achtergrond een overkoepelend leerproces plaats. Deelnemers uit verschillende opgaven ontmoetten elkaar bijvoorbeeld tijdens de MAST-dag in november 2025 en zullen elkaar opnieuw ontmoeten tijdens het gezamenlijke ILOMO-eindevenement in oktober 2026. Daarnaast reflecteerden de lerend onderzoekers onderling periodiek op patronen die over de drie opgaven heen zichtbaar werden.

Niet alle onderdelen van het oorspronkelijke ontwerp van het leerprogramma kwamen even sterk tot ontwikkeling. Vooral de persoonlijke leeragenda's en de individuele leerbegeleiding kregen in de uitvoering minder gewicht dan oorspronkelijk voorzien. Het collectieve leren binnen de opgaveteams bleek uiteindelijk dominanter dan het leren vanuit individuele leerdoelen. We komen daar later in dit hoofdstuk nog uitgebreider op terug.

5.3 Hoe leerden deelnemers?

5.3.1 Samen leren vanuit praktijkervaringen

Eigen casuïstiek van de deelnemers vormde steeds het vertrekpunt van de leerbijeenkomsten. Praktijksituaties maken abstracte kennis concreet: theorieën over ongenoegen, polarisatie, conflictdynamiek en participatie kregen betekenis doordat deelnemers deze konden verbinden aan herkenbare situaties uit hun eigen werk of die van hun collega's. Daarnaast hielpen deze praktijksituaties om een basis te vormen voor gezamenlijke reflectie en was het veelal een 'feest' der herkenning. Dit hielp om ook de eigen praktijk beter te begrijpen en bood ook een vorm van lotgenoten steun; anderen stonden óók voor flinke uitdagingen in het omgaan met ongenoegen.

Tot slot maakten praktijkervaringen verschillende vormen van leren mogelijk. Deelnemers leerden niet alleen nieuwe handelingsstrategieën (eerste-orde-leren), maar onderzochten ook hun aannames, rolopvattingen en manieren van samenwerken (tweede-orde-leren). In sommige gevallen ontstond zelfs reflectie op de wijze waarop geleerd werd en op de voorwaarden waaronder leren mogelijk is (derde-orde-leren).

5.3.2 Samen leren door interactie

Een tweede belangrijke leerbron was de interactie tussen de deelnemers; allen werkzaam op dezelfde opgaven maar vanuit verschillende bestuurslagen, functies en perspectieven. Deze verscheidenheid was misschien wel het meest inzichtelijke -en ook heel unieke- van het ILOMO-programma. Gemeenten, provincies, ministeries en uitvoeringsorganisaties bleken vaak verschillende werkelijkheden te ervaren rondom dezelfde opgave. Dit vormde een belangrijke bron van inzicht: we hebben meermaals gehoord dat deelnemers 'er nog nooit zo naar hadden gekeken' of 'eindelijk begrepen hoe er vanuit een andere hoek naar het vraagstuk werd gekeken'. In de meeste gevallen leidde dit ook tot meer wederzijds begrip tussen de bestuurslagen. In alle drie de opgaven beschrijven deelnemers de interbestuurlijke ontmoeting als één van de meest waardevolle onderdelen van het traject. Vooral het inzicht in elkaars rollen, dilemma's en beperkingen droeg bij aan realistischer verwachtingen van de onderlinge samenwerking binnen de opgaven. Maar ook het inzicht dát interbestuurlijk samenwerken vaak essentieel is in de opgave en dus bij omgaan met maatschappelijk ongenoegen.

5.3.3 Samen leren door reflectie en leerbegeleiding

Samen reflecteren op het geleerde was een kernonderdeel van het leerprogramma. Een belangrijke rol was hierbij weggelegd voor de lerend onderzoekers. Dit kwam tot uiting in de korte reflecties die we aan het eind van elke leerbijeenkomst gaven, in de tussentijdse rapportage en in de reflectiebijeenkomsten. Door steeds terug te grijpen op wat was geleerd en daar duiding aan te geven, werden deelnemers herinnerd aan hun eigen voortgang en werkten we aan een gezamenlijke taal. Vaak zitten leeropbrengsten ook niet in heel grote veranderingen. Dit merkten we ook gedurende het ILOMO-traject: in de belrondes die wij met deelnemers deden ging het vaak over kleine verschuivingen in handelingsrepertoire en/of perspectief. Bijna alle deelnemers gaven voorbeelden van hoe en wat ze uit het leerprogramma (al) toepasten in hun praktijk zoals het goed bekijken van de context van waaruit de inwoners naar de situatie kijken of bij een geplande informatieavond eerst bewust ruimte maken voor emoties van inwoners voordat de echte informatieavond start. Door deze kleine momenten zichtbaar te maken en terug te leggen in de groep (bijvoorbeeld in de vorm van de tussentijdse rapportage en in de reflectiebijeenkomsten) lukte het individuele ervaringen te verbinden aan bredere/collectieve inzichten. Daarmee vervulden we als lerend onderzoekers niet alleen een monitorende, maar ook een leerbevorderende rol.

5.4 Werkzame elementen van de ILOMO-opzet

5.4.1 Concrete casuïstiek

Het meest consistente werkzame element binnen alle opgaven was het werken met concrete praktijkvoorbeelden in de leerbijeenkomsten. Praktijkvoorbeelden die door deelnemers zelf werden ingebracht (soms uitgebreid voorbereid

als casus en soms spontaan gedurende de gesprekken) maakten het mogelijk om abstractere concepten te verbinden aan dagelijkse ervaringen.

5.4.2 Koppeling praktijk en theorie

Deelnemers gaven terug veel geleerd te hebben van de theoretische concepten die werden aangereikt tijdens de leerbijeenkomsten door uitgenodigde experts. Dit hielp om een taal te vinden en daarmee woorden te geven aan waar zij zelf tegenaan liepen in hun praktijk. Ook was het vaak prettig voor deelnemers om herkenning te vinden in onderzoek, juist doordat het bevestiging en duiding geeft aan wat zij meemaken.

5.4.3 Interbestuurlijke ontmoeting

Het programma bracht deelnemers samen die elkaar in de dagelijkse praktijk meestal niet ontmoeten. En dat terwijl ze wél aan dezelfde opgave werken, zij het binnen verschillende organisaties, maar natuurlijk wel binnen ‘dezelfde’ overheid. Door deze ontmoeting ontstond meer begrip voor elkaars context, beperkingen en verantwoordelijkheden, maar ook een beter interbestuurlijk samenwerkings- en handelingsperspectief in het omgaan met ongenoegen, een van de kerndoelen van het leerprogramma. Verschillende deelnemers benoemen het opgebouwde netwerk als een van de belangrijkste opbrengsten van het traject.

5.4.4 Gezamenlijke tussenruimte en een veilige leeromgeving

Het leertraject creëerde een ‘tussenruimte’; een plek waar naast de dagelijkse werkelijkheid samen gereflecteerd kon worden. Tijdens de leerbijeenkomsten konden deelnemers twijfels uitspreken, dilemma's onderzoeken, kritisch reflecteren op hun eigen handelen en elkaar bevragen, zonder direct afgerekend te worden op uitkomsten. Dit is heel belangrijk om het leren op gang te brengen; deelnemers moeten zich veilig voelen om ‘fouten’ te kunnen maken. Het hielp daarbij om de groep zo te mixen dat bijvoorbeeld een provincie aanwezig was uit een ander deel van Nederland dan de deelnemende gemeenten. En dat deelnemers telkens aan de spelregels van de leerbijeenkomsten werden herinnerd, zoals het niet openlijk en herleidbaar delen van ingebrachte casuïstiek met derden (Chatham House Rules).

5.4.5 Leren onder (hoge) druk van de alledaagse praktijk

Het leerprogramma laat zien dat leren over maatschappelijk ongenoegen paradoxaal genoeg juist lastig is op de momenten waarop dit het meest nodig is. Maatschappelijk ongenoegen ontstaat vooral in situaties waarin veel op het spel staat. Situaties van politieke druk, media-aandacht, protesten, etc. Ook vonden tijdens het ILOMO-traject gemeenteraadsverkiezingen plaats met een aantal van de onderwerpen die we in het programma bespraken hoog op de agenda. In zulke omstandigheden is ‘tijd krijgen’ om te leren niet vanzelfsprekend. Veel deelnemers, vooral in de leerlijn asiel en migratie, stonden tijdens het leerprogramma onder flinke druk. Zowel op hun persoon/functie als op hun agenda. Het vraagt nogal wat van deelnemers om in zulke periodes elke ± zes weken naar een leerbijeenkomst te komen die ± vier uur duurt en reistijd in beslag neemt. Tegelijkertijd is het juist ook een tijd waarin het heel belangrijk is om samen te komen met collega’s uit het hele land en de koppen bij elkaar te steken. Misschien zelfs wel hét moment om dit te doen, want de ervaringen kwamen vaak ‘vers van de pers’ en handelen werd na nieuwe inzichten direct aangepast. Door in de leerbijeenkomsten – wanneer nodig – ruimte te maken voor het bespreken van actualiteiten lukte het om ook de koppeling te maken met wat er nu speelde.

Opvallend was dan ook dat de drukte van de dagelijkse praktijk zeker niet altijd een belemmering vormde voor deelname, maar soms juist een aanleiding was om deel te nemen. Wanneer zich actuele gebeurtenissen voordeden binnen de opgave, ontstond vaak een sterke behoefte om ervaringen uit te wisselen met collega's uit andere organisaties en bestuurslagen. Tegelijkertijd bleek de beschikbaarheid van deelnemers sterk afhankelijk van bestuurlijke agenda's en andere verplichtingen. Zo had een gelijktijdig interprovinciaal overleg direct invloed op de opkomst bij een van de verankersessies. Dit benadrukt het belang van flexibiliteit in de planning en een goede afstemming op bestuurlijke en politieke agenda's.

5.5 Verbeterpunten voor toekomstige leerprogramma's

5.5.1 Persoonlijke leeragenda's

In het oorspronkelijke ontwerp van het leerprogramma was aandacht voor individuele leerdoelen en persoonlijke ontwikkeling. In de praktijk kwam de nadruk echter vooral te liggen op collectieve reflectie binnen de leertrajecten. In de voorbereidende gesprekken met de deelnemers is aandacht besteed aan individuele manieren van leren (de een leert beter uit boeken, de andere juist door te doen, etc.) en concrete eigen leerbehoeften, maar is (te) weinig koppeling gemaakt tussen deze informatie en het ontwerp van het leerprogramma. Daardoor bleef het individuele leertraject van deelnemers relatief beperkt uitgewerkt. Doordat de lerend onderzoekers gedurende het traject een aantal andere extra taken kregen, is geen ruimte geweest voor het organiseren van tussentijdse intervisiegroepen met deelnemers; wat een plek had kunnen zijn waar de persoonlijke leeragenda's sterker naar voren kwamen. Al is het wel de vraag of deelnemers, die het vaak al lastig vonden tijd vrij te maken voor de leerbijeenkomsten, behoefte hadden gehad aan meer bijeenkomsten.

5.5.2 Samenstelling van de deelnemers aan de leerlijnen

De interbestuurlijke samenstelling van de deelnemers aan de leerlijnen vormde een belangrijke kracht van het leerprogramma. Tegelijkertijd bleek het betrekken van deelnemers vanuit de rijksoverheid in de praktijk niet altijd eenvoudig. De betrokkenheid van ministeries wisselde gedurende het traject. Waar gemeenten en provincies vaak direct met maatschappelijk ongenoegen worden geconfronteerd, is de verbinding met deze thematiek binnen ministeries vaker verspreid over verschillende beleidsvelden en functies. Dit roept de vraag op welk type functionarissen vanuit het Rijk in toekomstige trajecten het best kunnen aansluiten bij de leerlijnen.

5.5.3 Verankering/opvolging

Alle deelnemers zijn onderdeel van (zeer) grote organisaties. Ze nemen als individu deel aan de leerbijeenkomsten, maar nemen hun organisatie natuurlijk wel altijd 'mee'. Een terugkerende bevinding in alle drie de leerlijnen is dat wat de deelnemers leren natuurlijk niet direct voor verandering binnen de organisatie zorgt. Deelnemers nemen nieuwe inzichten mee terug naar hun organisatie, maar lopen daar regelmatig tegen procedures, hiërarchieën, tijdsdruk en bestaande werkwijzen aan. Het ontwikkelen van individueel vakmanschap is eenvoudiger dan het realiseren van organisatorische verandering. Dat hoeft niet erg te zijn, maar aan de start van het leerprogramma waren er grootse plannen om verankering te realiseren. Uiteindelijk heeft de verantwoordelijkheid voor het verankeren bij de deelnemers zelf gelegen en heeft ILOMO hierin minder kunnen ondersteunen en faciliteren dan waar ze vooraf op hadden ingezet. Hier valt zeker nog het een en ander op te winnen, bijvoorbeeld door structureler het team/bestuurder van de deelnemer te betrekken en bestuurlijke 'rugdekking' goed te organiseren. Ondanks dat zijn er mooie voorbeelden te noemen van hoe organisaties met geleerde lessen aan de slag zijn gegaan, bijvoorbeeld door bij verschillende managementteams in de organisatie te mogen aansluiten om geleerde lessen uit het leerprogramma te delen of door in de samenwerking waarin ze zitten, stil te staan bij wat ieders rol en verantwoordelijkheid is. Ook noemde een deelnemer die in de dagelijkse praktijk veel met bewoners te maken heeft dat de inzichten in onderliggende emoties haar helpen in de dagelijkse praktijk van haar werk. Dit doet ze door niet alleen te vragen naar bezwaren maar ook juist naar verlangens. Ook bleek de betrokkenheid bij de verankersessies beperkt. Mogelijk speelde hierbij mee dat deelnemers deze bijeenkomsten minder direct verbonden met de actualiteit van hun dagelijkse praktijk. Tegelijkertijd laten de ervaringen zien dat juist op momenten dat actuele vraagstukken speelden veel energie en leermotivatie ontstond. Voor toekomstige programma's kan het zinvol zijn om verankering sterker te koppelen aan concrete actuele opgaven.

5.5.4 Leren binnen een bestaande praktijk

Wanneer binnen dit traject werd gewerkt vanuit casuïstiek uit de praktijk van de deelnemers, waren vaak niet alle overheden en andere partijen die bij een casus betrokken waren aanwezig. Daardoor kregen deelnemers vooral één specifiek perspectief op een casus. Dat kleurt de indruk natuurlijk. Het doel van de bespreking ervan was dan ook vooral om samen te reflecteren op wat de casusinbrenger anders had kunnen doen of om suggesties mee te geven

hoe de organisatie van de inbrenger ervan zou kunnen leren. Voor andere deelnemers was die aanpak nuttig, omdat hun eigen ervaringen genoeg leken op ervaringen van de inbrenger.

Wat een casusbespreking op deze manier niét goed inzichtelijk kan maken, is hoe alle partijen die bij de casus waren betrokken *samen* hadden kunnen leren, en op basis daarvan de casus misschien een stap verder hadden kunnen brengen. Het zou dan ook interessant kunnen zijn om in de toekomst na te denken over een model van leren *binnen* een casus, naast leren vanuit *een perspectief op* een casus. Dit is de basis van het pragmatisme van Amerikaanse denkers als John Dewey: leren vanuit een situatie die alle betrokkenen direct aangaat.[33] Leren zou dan ook de vorm kunnen hebben die past bij actieonderzoek: samen tot een interventie komen en vervolgens reflecteren op de consequenties ervan. Op die manier gaat het leren letterlijk over 'interbestuurlijk omgaan met ongenoegen'. Andere deelnemers aan een leertraject zouden kunnen leren vanuit een tweede ring bij bijeenkomsten, maar ook simpelweg door onderzoeksverslagen of presentaties van geleerde lessen.

5.5.5 Inrichting en voorbereiding van de leerbijeenkomsten

Om het leereffect nog wat te vergroten is het zinvol om de leersessies in te richten vanuit een aantal principes en theorieën. Bijvoorbeeld de zes breinprincipes[34]: focus, herhaling, emotie, creatie, zintuigelijk rijk en voortbouwen. Deze principes hebben een grote invloed op leren en ontwikkelen. Een sterke leersessie zou alle zes principes moeten bevatten. Ook zou de leercyclus van Kolb kunnen helpen. De kern van het model is dat mensen het meest leren wanneer zij een cyclus doorlopen van ervaren, reflecteren, begrijpen en uitproberen. Tevens kan het Van Gelder-model toegepast worden. Dit is een methodisch kader waarin alle stappen voor het ontwerpen van een leerbijeenkomst of leerbijeenkomsten staat beschreven. En tot slot is het handig om te werken met ordeningsprincipes waarbij de vraag centraal staat: wat is een logische volgorde voor 'de stof' die behandeld moet worden? In deze dus voor de leeragenda. Een ordeningsprincipe kan zijn: thematisch, van concreet naar abstract, van theoretisch naar praktisch etc.

[33] Dewey, J. (1938). *Logic: The theory of inquiry*. Henry Holt and Company.
[34] De zes breinprincipes van het BCL Instituut zijn ontwikkeld op basis van inzichten van neurowetenschap en cognitieve psychologie.